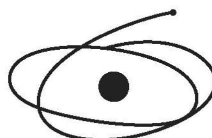
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXVIII | nº 111-112 | 1985



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa*:* *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*



ANO XXVIII nº 111-112 Julho-Dezembro 1985

ARTIGOS

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ — BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria:
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
Daniel Leite
Neila Martinho

Composição:
Waldir e Bento José

Direção e Administração
Praia de Botafogo, 186 - Grupo B - 213 - Telefone (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual	Cz$ 60,00	Para o exterior:	US$ 20,00
Número avulso:	Cz$ 40,00	Para o exterior:	US$ 10,00
Números atrazados:	Cz$ 50,00	Earlier issues:	12US$ each

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXVIII **1985/2** 111-112

SUMARIO

DOCUMENTOS

O SELA E A COOPERAÇÃO ENTRE OS PAÍSES LATINO-AMERICANOS*

João Paulo de Almeida Magalhães

"América Latina y el Caribe enfrentam la mas grave y produnda crisis econômica y social del presente siglo, con rasgos singulares y sin precedentes (...). La crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas (...) destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la region"[1]

"Consequently, as well as adopting the immediate measures called for in order to face up to the crisis, the countries must gradually progress towards styles os development that are not only more in keeping with the more restrictive international context (...) but are also based to a greater extend on domestic effort."[2]

NOTA INTRODUTÓRIA

Neste ano de 1985 o Sistema Econômico Latino-Americano – SELA comemora seu décimo ano de existência.

Criado em 17 de outubro de 1975, através do chamado Convênio de Panamá e reunindo todos os países da área, o sistema objetivava dar um apoio institucional permanente às ações conjuntas dos mesmos. Sua ação teve importantes aspectos positivos não se inspirando, contudo, numa estratégia global e de longo prazo para o subcontinente. O presente documento preparado para o seminário "Evolução e Perspectivas do Sistema Econômico Latino-americano" pretende ser uma contribuição para preencher essa lacuna.

O assunto será dividido em três partes: na primeira se recapitularão os modelos de desenvolvimento seguidos historicamente pela América Latina; na segunda, serão examinadas as causas do fracasso desses modelos, indagando-se até que ponto eles poderiam apresentar, no futuro, melhores resultados; na terceira parte, serão sugeridas as linhas gerais de um novo modelo de desenvolvimento para a área.

I – O Modelo Latino-americano de Desenvolvimento

1 – O Processo de Substituição de Importações e Seu Colapso

No curso de sua história, o desenvolvimento latino-americano passou por diversas etapas das quais a primeira pode ser definida como um modelo de exportações primárias, que se

* Síntese de documento apresentado à reunião do SELA realizada em Caracas de 09 a 11 de outubro de 1985.

estendeu dos primórdios da colonização até 1930 (ou até à Segunda Guerra Mundial). Do ponto de vista da presente análise essa fase inicial não tem maior significado. Interessa apenas o período que se inaugura com a intensificação do processo manufatureiro na área. Ele tem início com a Grande Depressão, imediatamente seguida pelo segundo conflito mundial. Essa será a fase analisada na presente seção.

Hoje se reconhece que a fase mais bem sucedida do desenvolvimento latino-americano foi a chamada de substituição de importações. Nesse período, com base no mercado interno surgido durante toda sua longa evolução histórica, os países da área se industrializaram rapidamente. Nos primeiros anos da década dos sessenta, o processo manufatureiro passou a se defrontar com um impasse resultante do esgotamento das oportunidades de substituir importações. Essa explicação é um pouco vaga e deve ser precisada.

A insuficiência de mercado como obstáculo ao desenvolvimento surge em função do problema da indivisibilidade, ou do tamanho mínimo das unidades produtivas impostas pela tecnologia moderna. Enquanto o processo manufatureiro se baseou na substituição de importações não houve problema, dado que a demanda relevante se originava de um PIB proporcionado pelo crescimento de muitas décadas das exportações primárias. Do momento, todavia, que esse mercado, traduzido nas importações totais de manufaturados, foi atendido, os novos investimentos passaram a depender do incremento vegetativo do PIB. Ora, mesmo no caso de incrementos percentualmente elevados deste (7% a 10% a.a.) a demanda adicional para setores específicos não era significativa dada a dimensão relativamente pequena do PIB. Ou seja, os tamanhos mínimos das unidades produtivas, determinados por tecnologias geradas em países de grandes mercados, ultrapassavam o adicional de demanda gerado anualmente nos países da área. Na medida em que o problema atingia um número significativo de setores, o desenvolvimento era paralisado.

É importante observar que esse tipo de problema surgia mesmo nos países de maior mercado interno da América Latina, como o Brasil. Se a dimensão das suas importações, quando iniciou o processo substituidor, permitiu-lhe implantar quase toda a gama de atividades manufatureiras, seu PIB adicional anual não se revelou, após 1960, suficiente para viabilizar novas atividades produtivas nesses mesmos setores.

O impasse podia ser rompido de três maneiras diferentes: criação de mercado interno, alargamento geográfico do processo de substituição de importações e aumento das exportações em geral.

A fórmula de criação do mercado interno implicava em blocos integrados de investimento do tipo sugerido por Rosenstein-Rodan.[3] Essa solução, além de suas dificuldades específicas, tinha o grave inconveniente de exigir grandes massas de poupanças. Estas eram necessárias para a criação concomitante de conjuntos integrados e complementares de investimentos. Para contornar o problema se chegou a propor que as unidade fossem criadas sucessivamente, sendo o déficit destas (resultante de um mercado insuficiente enquanto não se completasse o programa) coberto pelo Governo.[4]

Diante da extrema dificuldade da primeira solução, predominaram as duas outras. O alargamento geográfico do processo de substituição de importações tomou a forma de diversos tipos de integração econômica (mercado comum, uniões aduaneiras, zonas de livre comércio etc.). É óbvio que um mercado mais amplo resolveria o problema da dimensão mínima das unidades produtivas. Além do mais, essa solução era a mais fácil porque, em última análise, os países envolvidos no processo realizavam uma troca recíproca de mercados, com vantagens para todos. Quanto ao aumento das exportações em geral (ou para países fora dos acordos de integração) era mais difícil porque dependia do comportamento de terceiros. Vejamos como as coisas se passaram historicamente.

2 — A abertura para o Exterior: as Integrações Econômicas e o Aumento das Exportações em Geral

As tentativas de integração econômica na América Latina, apresentaram, após 1960, uma grande variedade de fórmulas. Sinteticamente, elas foram as seguintes:[5] ALALC, ALADI, Grupo Andino, Mercado Comum — Centro Americano e na região do Caribe, o CARIFTA, CORICOM e MCCO.

Dos modelos acima os dois de maior interesse são a ALALC (e posteriormente ALADI) e o Grupo Andino. A ALALC traduz uma fase de grande otimismo com relação ao processo, na qual se pretendeu abranger toda a América Latina, num processo de integração englobando países de diferentes dimensões econômicas e níveis de desenvolvimento. A própria abrangência do acordo fez com que se procurasse limitar os resultados pretendidos. Embora prevendo o total desaparecimento das barreiras ao comércio recíproco, a ALALC deixou de lado a tentativa de criar uma tarifa aduaneira comum contra terceiros. Também o mecanismo de negociações era extremamente cauteloso com listas nacionais estabelecidas anualmente (suscetíveis de modificação), e, listas comuns definidas cada três anos (de caráter permanente). As negociações eram feitas produto a produto. Os acordos setoriais de complementação constituiam instrumento adicional.

A ALADI se substituiu à ALALC. Pela própria composição dos países membros de uma e outra se percebe que ela mantém o velho sonho de uma integração à escala continental. Escarmentada pela experiência negativa de sua antecessora, ela procura todavia maior flexibilidade e realismo. Não só separa os países membros em três grupos, conforme seu nível de desenvolvimento relativo, como aceita acordos parciais abrangendo apenas alguns países membros. Esses acordos poderão, ou não, ser posteriormente regionalizados abrangendo, nesse caso, a totalidade dos países membros. A ALADI não tem metas quantificadas e datadas para a redução das barreiras alfandegárias entre países membros. Em compensação, suas regras são compatíveis com preferências aduaneiras regionais e com os mais diferentes tipos de adaptações e ajustamentos com outros acordos de integração da área.

O Grupo Andino foi estabelecido em nível de estrito realismo dentro do qual se levou em conta, entre outras coisas, a experiência da ALALC. O número de países membros é menor e suas dimensões e nível de desenvolvimento são praticamente iguais. Prevê-se uma barreira comum contra terceiros e as reduções das tarifas recíprocas eram lineares. Mais importante, no entanto, é que se previa uma integração industrial planejada na qual a expansão das atividades manufatureiras existentes e a criação de novas unidades fabris obedeceriam a um plano capaz de garantir a distribuição equilibrada do setor entre os países membros. Previa-se, igualmente, uma legislação comum relativamente ao capital estrangeiro.

No que se refere ao aumento das exportações em geral, ou seja, orientadas da America Latina para países fora dos acordos de integração regional, elas ocorreram, com grande intensidade, sobretudo a partir da segunda metade dos anos sessenta. O bom resultado obtido não pode aliás, ser atribuído exclusivamente aos esforços dos países latino-americanos. Esse foi, de fato, um período de excepcional expansão do mercado internacional. As exportações da área, em dólares de valor constante, quase triplicaram, entre 1960 e 1982. Esse resultado foi possível pelo grande aumento nas vendas externas de produtos manufaturados. As taxas anuais de incremento observadas foram as seguintes (em dólares constantes):

AMÉRICA LATINA: TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE INCREMENTO DAS EXPORTAÇÕES[6]

	1960-73	1974-82	1960-82
Totais	4,5	18,6	9,9
Produtos primários	2,7	10,9	5,8
Produtos manufaturados	12,1	15,1	13,3

Verifica-se, portanto, que no conjunto do período, ou seja, entre 1960-1982, a taxa de incremento nas exportações de produtos manufaturados superou de duas vezes a de produtos primários. No período 1960-73, anterior ao primeiro choque do petróleo, essa superioridade foi de mais de quatro vezes. Outro ponto importante a ser sublinhado é o do predomínio nas exportações industriais da área das chamadas "manufaturas tradicionais" caracterizadas pela grande absorção de mão-de-obra e, eventualmente, de matéria-prima.

A pergunta que ocorre então é a seguinte: qual foi a contribuição respectiva dos processos de integração econômica e das exportações em geral na abertura de mercados para o subcontinente após o esgotamento do processo substituidor de importações?

Para responder à pergunta fez-se um exercício simples. Tomou-se como base a repartição, em 1970, das exportações dos países da área para a própria região e para fora dela. Essas percentagens foram extrapoladas por ao anos com base nas taxas de crescimento das exportações intra e extra-regionais.[7] Verificou-se que, para o conjunto da área (e o mesmo vale para os países da área considerados isoladamente), o adicional de exportações proporcionado pelo comércio inter-regional tendia a ser duas vezes maior que o fornecido pelas exportações intra-regionais. A resposta à questão proposta é, portanto, de que a estratégia de exportações em geral foi potencialmente mais importante que a de integração para quebrar o impasse de mercado resultante do fim das oportunidades de substituição de importações.

3 – Resultados Obtidos

Para preparar a avaliação feita na seção seguinte uma pergunta, de caráter mais geral, deve ser respondida: qual foi, em termos globais de desenvolvimento da América Latina, o resultado da operação sucessiva dos modelos de mercado interno (substituição de importações) e de abertura para o exterior (integração regional mais exportações em geral)? Mais precisamente, até que ponto eles permitiram eliminar nosso atraso relativo? A indagação deve ser respondida com base nos resultados obtidos pela América Latina em termos do PIB e Produção Industrial. Dados disponíveis[8] permitem confrontar os dados do produto "per capita", global e industrial da América Latina, com os referentes a cinco países desenvolvidos, a saber, Alemanha, Estados Unidos, França, Itália e Japão. A média destes últimos supera de cinco vezes a referente aos países latino-americanos em termos de PIB "per capita". No caso do produto industrial por habitante a superioridade dos primeiros é de 7,3 vezes.

Uma visão dinâmica do processo pode ser obtida tomando-se como base a evolução entre 1970 e 1982. Em termos de PIB global os países do subcontinente conseguiram nesse período melhores resultados que os cinco desenvolvidos supra referidos. Passando, contudo, à variável mais significativa, que é o produto "per capita", a média dos latino-americanos revela-se nitidamente inferior à média dos países desenvolvidos. A situação é melhor em termos de produção industrial por habitante onde esses países parecem estar conseguindo melhorar sua posição relativa.

A conclusão que me permito tirar desses dados é a de que, mais do que problemas imediatos, a América Latina se acha diante do fantasma de um constante agravamento de sua pobreza relativa. E esse fato não pode ser atribuído às condições conjunturais, como sejam a recessão nos grandes mercados mundiais ou mesmo à dívida externa. Faz-se, portanto, indispensável um esforço no sentido de verificar o que está errado na estratégia que vimos seguindo.[9]

II – Avaliação dos Modelos

Vimos, na seção anterior, que os resultados até agora obtidos não foram satisfatórios.

Para que seja possível a proposição de alternativas é, contudo, necessário se conhecer as causas dessa deficiência. Nesse sentido se tentará responder a três perguntas fundamentais: os modelos da integração e das exportações em geral funcionaram de maneira adequada? No caso de resposta negativa, porque isso aconteceu? Finalmente, (ponto crítico para definição de estratégias futuras), na hipótese de um funcionamento sem tropeços desse mecanismo os resultados obtidos teriam sido satisfatórios? A análise se concentrará no exame das estratégias de integração regional e de exportações em geral, uma vez que as deficiências do processo substituidor de importações já foram examinadas anteriormente.

1 — O Modelo de Integrações Regionais

Começando-se pelos sistemas de integração econômica experimentados na América Latina, pode-se afirmar que sua eficácia, na totalidade prática dos casos, ficou muito aquém das expectativas. Não entrarei, a respeito, em análises quantitativas que iriam muito além dos limites do presente estudo. O recente documento do BID "Progresso Sócio-Econômico da América Latina"[10] examina os sistemas de integração em termos de três dos mecanismos básicos: integração de mercados, cooperação monetária e financeira e integração do setor industrial. Ele não deixa qualquer dúvida de que os resultados até agora obtidos foram bastante limitados. A resposta à primeira pergunta é, portanto, negativa.

A segunda indagação é a seguinte: porque isso aconteceu?

A literatura que procura explicar as causas desse fracasso é bastante extensa e o próprio exame direto da história dos sistemas de integração regional revela situações extremamente complexas e suscetíveis de interpretações variadas. Apesar disso, acredito que duas causas gerais possam ser privilegiadas, uma de caráter econômico e outra de natureza política.

A causa econômica diz respeito substancialmente à ALALC. Esse organismo pecou pela sua abrangência, ou seja, incluiu numa mesma tentativa de integração países de diferentes dimensões econômicas e em estágios diversos de desenvolvimento. Ora, tanto a literatura especializada como a experiência concreta demonstram que, em tais casos, os maiores benefícios vão exatamente para aqueles que teriam mais condições de dispensá-los, ou seja, para os países economicamente mais avançados.

O Grupo Andino não estava sujeito às mesmas objeções. Reúne um pequeno grupo de países, de porte e nível de desenvolvimento aproximadamente igual, prevê uma barreira tarifária comum contra terceiros e seus métodos de redução das barreiras ao comércio recíproco é simples e expedito. Para coroar essas vantagens, os programas de industrialização integrada dos países do Grupo garantem uma repartição equilibrada de benefícios. O insucesso, no caso, deve ser atribuído a razões essencialmente políticas que impediram o efetivo engajamento dos países membros num processo integrativo isento de quaisquer problemas econômicos incontornáveis.

Resta então a terceira pergunta. Caso não houvesse ocorrido obstáculos do tipo dos acima descritos, teriam a ALALC e o Grupo Andino sido capazes, por si sós, de resolver o problema do desenvolvimento da área? A resposta é claramente negativa.

As integrações regionais pouco mais significam, de fato, que uma política ampliada de substituição de importações. Nada impede portanto que, ao se esgotarem as novas oportunidades de investimento, criadas por um mercado interno mais amplo, volte a ocorrer o problema anteriormente descrito de um incremento vegetativo do mercado interno insuficiente para a criação de unidades produtivas, do porte mínimo requerido pela tecnologia moderna.

2 — O Modelo Geral de Exportações

Cumpre agora responder, com respeito às exportações em geral, às três perguntas ante-

riormente propostas: o mecanismo funcionou de forma adequada? Caso negativo porque isso aconteceu? Se tivesse funcionado de maneira adequada os resultados obtidos teriam sido satisfatórios?

A primeira resposta é negativa e por motivo simples. A parte mais substancial do incremento das exportações latino-americanas tomou a forma da colocação, no mercado internacional, de manufaturas tradicionais, caracterizadas pelo seu elevado conteúdo de mão-de-obra e matérias-primas. Ora, esse esforço exportador foi fortemente coartado por medidas adotadas pelos países desenvolvidos.[11]

A causa dessa anomalia (e entramos com isso na resposta à segunda pergunta) foi simplesmente o desejo desses países de ampararem o produtor interno, desejo esse sem qualquer apoio nas regras da divisão internacional do trabalho. Alegam os países desenvolvidos que os "newly industrializing countries" (NICs) latino-americanos estão realizando um "dumping" ao subsidiar suas exportações. Ora, a teoria da divisão internacional do trabalho aceita que as indústrias nascentes sejam protegidas, quer por barreiras tarifárias quer por subsídios. Estes últimos aparecem não apenas como os preferidos pelos analistas ortodoxos como revelam-se os únicos realmente adequados para NICs cujos mercados internos são, por definição, pequenos. A maturação de uma indústria nascente depende, de fato, não apenas do transcurso de certo período de tempo (como pareciam acreditar os ortodoxos) mas também de níveis de produção capazes de permitir ganhos de escala. Ora, sendo pequeno o mercado interno, os subsídios devem ser preferidos porque, diferentemente das tarifas protecionistas, eles abrem acesso também aos mercados internacionais. Ou seja, os subsídios porventura concedidos às exportações latino-americanas são "ceteris paribus" perfeitamente justificáveis pela chamada teoria da indústria infante.

Em sentido oposto, não há, em termos de paradigma das vantagens comparativas, qualquer razão economicamente válida para se proteger as indústrias tradicionais nos países desenvolvidos. A grande quantidade de mão-de-obra que elas absorvem é incompatível com os altos salários vigentes. Ou seja, essas atividades carecem de vantagens comparativas nos países desenvolvidos e devem, portanto, ser eliminadas.

Caso não houvesse ocorrido tais resistências da parte dos desenvolvidos, tampouco estaríamos diante de uma situação satisfatória. Isso porque os países da América Latina teriam evoluído para um modelo de desenvolvimento baseado em exportações manufatureiras tradicionais. Ora, esse modelo tem capacidade dinâmica limitada pelos seguintes motivos:

a) o mercado para tais produtos apresenta crescimento lento e a concorrência é neles intensa, sobretudo de parte dos países de industrialização recente;
b) esse modelo é auto-limitativo, porque a vantagem comparativa dos baixos salários (em que ele essencialmente se baseia) tende a desaparecer com o próprio avanço do processo desenvolvimentista que eleva automaticamente a remuneração do fator trabalho;
c) setores intensivos de mão-de-obra proporcionam baixo valor agregado por trabalhador e, portanto, baixo PIB "per capita". Ou seja, os países especializados nesses setores não podem aspirar mais que um nível médio de desenvolvimento.

Em resumo, uma estratégia de desenvolvimento baseada em exportações manufatureiras tradicionais, mesmo na ausência do protecionismo dos desenvolvidos, não teria (da mesma forma que os processos de integração econômica) proporcionado à América Latina um processo dinâmico com características satisfatórias.

Esse fato, sobretudo no que se refere ao lento crescimento do mercado, foi, aliás, muito bem sublinhado por Raul Prebisch em depoimento recente. Diz ele: "O desenvolvimento traz consigo mudanças incessantes na composição da demanda; não apenas a demanda de bens industriais cresce com uma rapidez muito maior do que o lento crescimento da deman-

da de produtos primários (...) mas também dentro dos próprios bens industriais se nota também essa disparidade (...). A demanda tende a ir (...) para os bens que surgem (da) diversificação do processo tecnológico (indústrias modernas) e cresce menos em bens que não estão sujeitos a esse processo contínuo de diversificação (indústrias tradicionais). Isso tem uma significação muito grande para a periferia porque não se trata apenas da lenta demanda de produtos primários, mas também da demanda relativamente lenta de uma série de indústrias tradicionais".[12] (p. 25).

III — Proposta para uma Estratégia Alternativa

A análise anterior permite afirmar que existem hoje, claramente colocadas, duas estratégias de desenvolvimento para a América Latina inspiradas uma, numa especialização global do subcontinente, e outra em processos integrativos. Ponto a ser sublinhado de início é que elas tendem não raro a ser colocadas isoladamente pelos seus defensores, sendo mesmo apresentadas algumas vezes como competitivas.

A estratégia da especialização global é defendida pela parte mais importante do pensamento econômico dos países desenvolvidos e pelos representantes de instituições como o FMI e o Banco Mundial. Os defensores desse programa vêem a América Latina especializada em manufaturas tradicionais que representam, segundo eles, o essencial de sua vantagem comparativa. Uma das mais incisivas defesas dessa estratégia vamos encontrar em "Development Strategies in Semi-Industrial Economies" publicado na série "The World Bank Research Publications".[13]

Esse trabalho separa, no modelo substituidor de importações, dois grupos de países. O primeiro (Coréia, Singapura e Taiwan) restringiu seu processo de substituição ao estágio mais fácil e eficiente de produção interna de bens não duráveis de consumo e seus insumos. O segundo grupo (Argentina, Brasil, Colômbia e México) se adentrou na substituição de bens mais refinados com todos os aspectos negativos dessa opção. Vale a pena citar a análise que o documento faz a respeito. "O segundo grupo (...) continuou com a substituição de importações além do primeiro e mais fácil estágio. A substituição de importações foi feita a custos crescentemente mais altos na medida que se estendeu a indústrias que eram altamente capital intensivas, que exigiam tecnologia sofisticada e que não podiam produzir em escala suficiente, ou utilizar suficientemente sua capacidade, dado o tamanho limitado dos mercados locais" (p. 41).

A receita, patrocinada por organismos internacionais, baseada em análise do tipo acima, consiste na redução das barreiras aduaneiras que defendem nossos setores "artificiais". Trata-se, em última análise de dar marcha-ré no processo substituidor de importações, com concentração da indústria latino-americana nos setores tradicionais.

O modelo de integração é essencialmente da preferência das lideranças latino-americanas. Ela se expressa em indagações como as do ex-Presidente da Venezuela Carlos Andrés Perez: "Até que ponto os latino-americanos e caribenses foram (como seria conveniente) politicamente persuadidos que a integração de nossas economias não é apenas uma alternativa oferecendo diversificação, progresso e bem-estar, mas também a verdadeira alternativa para a independência?"[14] (p. 19).

Quem contudo melhor descreve essa posição, em termos críticos, é Albert Fishlow ao dizer: 'Mais de duas décadas passaram desde a fundação do Mercado Comum Centro-Americano e da Associação Latino-americana de Livre Comércio (...) o comércio intralatino-americano previsto para satisfazer quase a metade das necessidades de importação em 1975, fica (hoje) em torno de 12% das importações. A previsão de quase 2/3 das importações intra-regionais sob a forma de maquinaria e equipamento é contraditada pela troca contínua de

produtos alimentares, matéria-prima e combustíveis, que representam cerca de metade das compras inter-regionais. *Ainda assim, a despeito dos desapontamentos e frustrações, a idéia da integração continua a atrair interesse na América Latina".*[15] (pa. 64) (grifo meu).

A proposta de política econômica abaixo patrocinada recusa a opção por uma dessas duas alternativas. Ela procura mostrar que um grande esforço de exportação (bem mais amplo que o de exportações tradicionais), combinado com uma política realista de integração regional, constitui possivelmente a única saída para o subcontinente. Ponto a ser sublinhado é que a estratégia adiante proposta não garante o acesso automático da região ao pleno desenvolvimento. A tese básica é apenas que, se este é possível, ele deverá ser alcançado através de modelos do tipo abaixo proposto.

1 — Política de Exportações Dinâmicas e Complementação Industrial

Começaremos pelo exame da política geral de exportações. Ela será, inicialmente, examinada em suas grandes linhas para se mostrar, em seguida, como suas chances de sucesso se elevam no âmbito de acordos de complementação à escala do subcontinente.

1.1 — Política de Exportações Gerais Dinâmicas

A indagação preliminar a ser feita é por que países que, como a Argentina, Brasil, Colômbia e México (para ficar na lista de Bela Balassa) — que conseguiram entrar em setores intensivos de capital e alta tecnologia — limitaram suas exportações essencialmente ao setor de manufaturas tradicionais? A pergunta é importante porque, justamente para os setores intensivos de capital e de tecnologia avançada, não valem as críticas oferecidas à estratégia atual de especialização em exportações de manufaturas tradicionais.

No Brasil (e o cenário vale essencialmente para os outros países da América Latina) isso resultou de que, por uma série de circunstâncias, tais setores passaram a ser dominados por filiais de empresas multinacionais. Ora, estas não só entraram no país com o objetivo exclusivo de atender ao mercado interno como não querem, nem podem, disputar os grandes mercados mundiais. Não querem, porque não lhes interessa concorrer com suas próprias matrizes que controlam esses mercados; não podem (ainda que quisessem), porque são tecnologicamente dependentes das matrizes.

No caso do Brasil esse tipo de comportamento foi amplamente comprovado. As empresas multinacionais, apesar de se situarem nos setores mais dinâmicos do comércio internacional e receberem parcela mais que proporcional dos subsídios às exportações, não só vendem menos ao exterior do que as nacionais, como vêm reduzindo sua participação nas exportações de manufaturados.[16]

O controle dos setores intensivos de capital e alta recnologia pelas multinacionais foi o resultado natural do tipo de política econômica adotado na fase de substituição de importações. Num primeiro momento, parte significativa das unidades econômicas de tais setores era controlada por capitais nacionais, usualmente oriundos dos grandes importadores desses mesmos produtos. As empresas nacionais neles instaladas, usualmente de porte médio, se viram, no entanto, em dificuldades para produzir internamente as substanciais poupanças de que necessitavam para crescer e se consolidar. A captação externa de poupanças, por outro lado, era inviabilizada pela debilidade dos mercados nacionais de capital, situação típica dos países em vias de desenvolvimento.

A única solução se achava no Governo que, através da arrecadação compulsória de tipo fiscal, revelava-se capaz de reunir grandes massas de poupanças. Estas eram transferidas, em parte, às empresas privadas sob a forma de empréstimos. As características dessas transferên-

cias impediram, no entanto, que pudessem contribuir eficazmente para a consolidação das empresas privadas nacionais. Tais transferências eram, de fato, a prazo relativamente curto (dez anos em média) e condicionadas à substancial contrapartida de parte dos grupos privados. Ou seja, as poupanças formadas no âmbito de projetos nacionais bem sucedidos, em vez de serem utilizadas diretamente pelas empresas na sua ampliação e consolidação, deviam ser devolvidas aos Bancos de Investimento ou Corporações Financeiras Governamentais.

Configura-se, assim, uma debilidade financeira básica que, agravada pela falta de capacidade tecnológica (também como respeito a esta, pouco ou nada fez o Governo) criou as condições para um processo de desnacionalização naqueles setores que exigiam unidades produtivas de grande porte e intensivas de capital e tecnologia.

Dentro desse quadro pouco auspicioso a indagação que ocorre é a seguinte: de que maneira corrigir esse estado de coisas, ou seja, de que forma arrancar os países da América Latina do atual — e altamente insatisfatório — modelo de desenvolvimento baseado em exportações de manufaturas tradicionais? A descrição das causas que nos conduziram ao presente estado de coisas, torna o problema de equacionamento relativamente fácil. Trata-se, em última análise, de criar, nos países da área, empresas:

a) situadas em setores intensivos de capital e alta tecnologia;
b) de grande porte e controladas por capitais nacionais;
c) dotadas de tecnologia própria e competitiva;
d) voltadas para a exportação.

Essas condições são de atendimento relativamente fácil. A criação das empresas seria patrocinada pelo Governo que escolherá o setor onde deverão ser implantadas; o capital seria fornecido pelo Governo, bastando apenas, para contornar o problema anteriormente descrito, que tome a forma de empréstimos de longuíssimo prazo ou de capital de risco; a tecnologia competitiva poderá ser assegurada também pelo Governo através de investimentos a fundo perdido (a exemplo do que ocorre inclusive em países desenvolvidos); finalmente, quanto às exportações, elas serão relativamente fáceis porque os mercados de produtos intensivos de capital e tecnologia, são os que mais crescem no mundo. Observe-se, além disso, que a orientação para exportações é importante, dada a necessidade de amortizar os gastos de pesquisa, que serão elevados.

Observe-se, finalmente, que a reunião dos recursos necessários pelo Governo (com posterior transferência para empresas instaladas em setores previamente selecionados), não deverá apresentar dificuldades. Os países maiores da área dispõem hoje de empresas governamentais de porte internacional, o que demonstra sua capacidade financeira para criar empresas dessas dimensões.

O modelo de desenvolvimento baseado em exportações dinâmicas vem sendo seguido com grande sucesso nas NICs asiáticas.[17] Tomando-se como base o que ocorreu na Coréia do Sul[18] explica-se facilmente a gestação desse modelo naquela área. Quando, na década dos sessenta, esse país começou a ser utilizado como — plataforma de exportação — o Governo local adotou uma posição nacionalista. As empresas estrangeiras eram admitidas somente quando sua produção se destinava inteiramente às exportações. O mercado interno ficava reservado aos capitais nacionais. Essa restrição não apresentava qualquer inconveniente para as multinacionais porque o objetivo era aproveitar os baixos salários locais e não atender ao mercado nacional, relativamente pequeno. Como conseqüência do sucesso desse modelo de desenvolvimento, os salários locais começaram a se elevar. Nesse momento a economia poude evoluir, sem maiores tropeços, para exportações intensivas de capital e alta tecnologia. O "know how" do setor havia sido captado nas empresas instaladas dentro do modelo — plataforma exportadora — E como as unidades produtivas voltadas para o mercado interno eram essencialmente nacionais, elas não tiveram qualquer restrição a disputarem os mercados gran-

des e dinâmicos dos países desenvolvidos dado que isso não as colocava, como na América Latina, em choque com suas matrizes.

Dados referentes à Coréia do Sul e Cingapura proporcionam uma idéia do extraordinário sucesso obtido por esses dois países relativamente aos de porte grande e médio da América Latina, a saber, Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Peru e Venezuela. Estes últimos são largamente superados pelos dois NIC's asiáticos em termos de incremento do produto global, "per capita" produção industrial e exportações. Entre 1970 e 1981 o panorama é o seguinte:

AUMENTO REGISTRADO ENTRE 1970 E 1982[19]
(em número de vezes relativamente ao ano base)

	NIC's Asiáticos	Países Grandes e Médios da AL
PIB	7,3	4,9
PIB por habitante	6,1	3,7
Produção Industrial	4,9	1,8
Produção Industrial por habitante	4,0	1,3
Exportação	19,7	6,5

1.2 — Política de Complementação Industrial

A implementação desse modelo de exportações dinâmicas, no caso de países de maior porte (Argentina, Brasil e México) poderia, em princípio, ser feita nacionalmente. No caso dos países de porte médio (na falta das condições especiais que ocorreram nas NICs asiáticos) vão depender da criação prévia de um mercado interno de dimensões razoáveis, tal como proporcionado pelo Grupo Andino. Neste seriam, numa primeira fase, criadas as empresas do setor manufatureiro que se lançariam posteriormente, à disputa dos mercados dinâmicos mundiais.

Não há qualquer dúvida, todavia, que em qualquer dos dois casos o programa será mais fácil e eficiente se lançado em bases intrazonais. Isso poderá ser feito através dos acordos de complementação que começaram na ALALC e tiveram continuidade com a ALADI. As vantagens de uma ação conjunta seriam: mercado interno (que serve de base para o lançamento da operação) mais amplo; maior facilidade de mobilizar capitais; menor esforço na mobilização de fundos e instalações para pesquisa; possibilidade de complementação regional de investimentos.

Na prática, as coisas poderiam ser feitas da forma que segue. Os países da área selecionariam, de comum acordo, setores de alta tecnologia e intensivos de capital a serem desenvolvidos por cada um deles, de forma a evitar duplicação; as companhias nacionais seriam montadas com base em capitais de toda a região (a regra utilizada na petroquímica brasileira poderia ser tentada, a saber, 1/3 de capital privado nacional, 1/3 de capital governamental nacional e 1/3 de capital privado de outros países da América Latina); o mercado de todos os países da região seriam reservados às empresas incluídas no programa de complementação industrial.

2 — Política Geral de Integração Econômica

É óbvio que, se a estratégia de exportações dinâmicas acima descrita fosse plenamente bem sucedida, a América Latina se orientaria para uma divisão do trabalho de nível interna-

cional, que lhe garantiria, de forma eficiente, os mercados necessários para que atingisse seu pleno desenvolvimento. Nesse caso, as políticas de integração, que significam uma especialização a nível apenas regional, se tornariam desnecessárias, e mesmo desaconselháveis, porque menos eficientes.

Alguns fatos desaconselham, todavia, uma estratégia de estrita dependência dos mercados internacionais. Em primeiro lugar, as exportações latino-americanas de produtos intensivos de capital e tecnologia poderão se defrontar com obstáculos à sua exportação. Posto que tais setores sejam, em princípio, menos suscetíveis de manobras monopolístas, estas não deixam de ocorrer conforme comprova a recente experiência japonesa nos Estados Unidos e na Europa.

Em segundo lugar, conforme se mostrou acima, a experiência do subcontinente demonstra que, numa primeira fase, as atividades que comporão o futuro setor exportador dinâmico, devem atender ao mercado interno.[20] Este funciona como uma espécie de "incubadeira" que, para ser eficaz, deve ter uma dimensão mínima. E quanto maior essa dimensão, melhor. Em terceiro lugar, as próprias atividades voltadas para o mercado local se beneficiam com seu maior tamanho em função das economias de escala. A procura destas foi, possivelmente o motivo básico da constituição da Comunidade Econômica Européia (CEE). Finalmente, conforme demonstra o grande número de tentativas existentes na área, a América Latina apresenta uma tendência bastante acentuada para processos integrativos.

No âmbito da estratégia mais flexível aqui proposta, e levando em conta a experiência do passado, a política de integração deve evitar certos erros. Assim, cumpre, em primeiro lugar, evitar a tendência de incluir, dentro de um mesmo processo, países de dimensões econômicas diferentes. Vejamos o que fazer para evitar tal erro.

Considerando-se que o PIB mede tanto o mercado interno como aquilo que se pode chamar, um tanto genericamente, de "dimensão econômica" verifica-se que o Grupo Andino, no seu conjunto coloca-se em termos dessa variável ao nível dos três maiores países da área (Argentina, Brasil e México). O esforço inicial deveria, portanto, ser no sentido de levar adiante o processo integrativo de Grupo Andino a fim de se constituir um novo "país", no sentido econômico, capaz de se integrar, sem maiores traumas, com os três outros. Note-se, da mesma forma, que o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), no seu conjunto, tem um PIB que o coloca ao nível dos países do Grupo Andino. Esse fato, mais a proximidade geográfica, aponta no sentido de uma integração futura neste Grupo do "país econômico — centro americano".[21] Feito isso teríamos a maior parte do subcontinente reunida em quatro grandes unidades de peso aproximadamente igual, o que viabilizaria medidas de integração geograficamente amplas, como as que inspiraram a ALALC. Observe-se que, chegado esse momento, a ALADI dispõe de mecanismos necessários para encaminhar o processo.

O segundo erro observado no processo integrativo foi a ausência de uma real vontade política em seu favor. Esse obstáculo deve ser contornado, particularmente no que se refere ao Grupo Andino e MCCA. Esses dois sistemas, conforme sublinhamos anteriormente, são economicamente sólidos. Uma vez obtida a firme adesão das lideranças políticas regionais, não há motivo para que deixem de alcançar, no futuro, o sucesso que lhes foi negado no passado. Para que se consiga esse tipo de apoio, é necessário se criar a consciência da especial importância do processo integrativo para os países desse grupo. Dessa integração vai depender não só sua participação num amplo processo futuro de integração continental, como também a possibilidade de criarem internamente empresas intensivas de capital e alta tecnologia, capazes de garantir-lhes o acesso às grandes correntes do mercado mundial e, portanto, a uma situação de pleno desenvolvimento.

Ao lado desses dois grandes programas, é de toda coneniência que sejam mantidos os esforços em termos específicos, no âmbito dos quais vêm se desenvolvendo um grande núme-

ro de ações de interesse comum da área e de real significado para as estratégias mais amplas de integração.

Conclusão: O Papel do SELA no Desenvolvimento Futuro da América Latina e Caribe.

O modelo acima proposto apresenta grande complexidade e reclama a interferência de numerosas entidades tanto de âmbito nacional quanto internacional. Apenas o SELA se acha em condições de assumir a tarefa. Levá-la a bom termo poderá se tornar a grande meta de sua segunda década de funcionamento.[22]

Notas

1. Declaracion de Quito y Plan de Accion — Conferência Económica Lationamericana, Quito, 9 a 13 de janeiro de 1984.
2. "Conclusions of the Meeting of Leading Personalities Convened by ECLA in Bogotá", from 19 to 21 may 1983.
3. Paul N. Rosenstein-Rodan *"The Theory of the Big Push"* in "Leading Issues in Development Economies" Gerald M. Meier Editor — Oxford University Press, New York 1964.
4. Veja-se a respeito João Paulo de Almeida Magalhães *"Economia"* Paz e Terra, Rio 1974.
5. Veja-se "Progresso Sócio-Econômico na América Latina — Integração Econômica — Relatório de 1984" — BID, Washington 1984.
6. Dados fornecidos por "La Deuda Externa y el Desarrollo Economico de America Latina" — BID — Washington, 1984.
7. Os dados básicos foram fornecidos pelas tabelas II-6 e II-9 do trabalho "Progresso Sócio-econômico da América Latina — Integração Econômica", op. cit.
8. United Nations — UNCTAD Statistical Pocket Book — 1984 e United Nations — Word Statistical in Brief nº 8 — 1983.
9. Existe sem dúvida, hoje, grande preocupação com os problemas do nosso endividamento externo tal como se vê no documento do BID *"La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de America Latina"*, Washington, jan. 1984. Esta é, contudo, uma dificuldade ligada a fatores conjunturais ou eventos históricos (choques do petróleo) menos grave, portanto, que a distorção estrutural adiante descrita.
10. Op. cit.
11. Veja-se a análise contida em "Evaluacion de las Relaciones entre America Latina y la Comunidad Economica Européia 1983-84" SELA, Caracas, set. 1984 e "US Economic Policy and its Impact on Latin America" SELA, Caracas, out. 1984 (mimeo).
12. *"Un Recado Historico en la Periferia Latinoamericana"* in "Industrializacion y Desarrollo en America Latina" BID, Washington, maio de 1983.
13. Bela Balassa and Associates — John Hopkins University Press, Londres, 1982.
14. Carlos Andrés Perez *"The Geopolitics of Integration in Latin America"* em "The Economic Integration Process of Latin America in the 1980's" BID, Washington D.C., 1984.
15. Albert Fishlow *"The Debt Crisis: Solution by Economic Integration"* em "The Economic Integration Process" op. cit.
16. Reinaldo Gonçalves "Empresas Transacionais e Comércio Exterior do Brasil", FEA — Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1982 (mimeo).
17. Observe-se que a estratégia adotada por esses países é diametralmente oposta à que lhes é atribuída por Bela Balassa. Isso se explica porque esse autor tomou como base de sua análise o período anterior a 1973. A evolução aqui descrita ocorreu após essa data.
18. As informações existentes sobre esse país são escassas e deficientes. O que aqui se propõe é, essencialmente, uma interpretação com base nos dados disponíveis.
19. United Nations World Statistics in Brief nº 8 — 1983.
20. Dado que na América Latina não ocorreu o modelo — plataforma exportadora.
21. Algo semelhante poderia ser pensado para o CARICOM. A situação é, contudo, aí, mais complexa e talvez reclame medidas especiais que não podem ser examinadas aqui. Essas devem também ser estudadas para países excêntricos em relação ao Grupo Andino como Paraguai e Uruguai.
22. O detalhamento de como isso poderá ser feito se acha no texto original do documento do qual o presente artigo constitui um resumo. Veja-se João Paulo de Almeida Magalhães *"El SELA y el Desarollo de la Cooperacion Economica entre los Países Latinoamericanos" em Integracion Latino Americana,* nov. 1985 (págs. 41 a 57).

DÍVIDA EXTERNA: UM NOVO ENFOQUE

José Maria Vilar de Queiroz

1. INTRODUÇÃO

Crise maior dos anos 80 no plano internacional, o fenômeno do endividamento externo descontrolado continua a desafiar análises, interpretações, propostas de soluções e capacidade de decisão política dos atores envolvidos. A estratégia até aqui seguida tem sido a de evitar o pior, com a utilização dos mecanismos existentes, sem que se vislumbre ainda um encaminhamento definitivo, com alívio para os devedores e tranqüilidade para os credores. Se decisões isoladas de moratória unilateral prejudicam a todos, também os esquemas de renegociação com reescalonamento de pagamentos não se mostram suficientes para superar a crise. Eles são necessários, urgentes, mas incompletos. Para os devedores, é indispensável buscar soluções mais profundas que afastem a insolvência externa e contribuam, ao mesmo tempo, para restabelecer condições de recuperação econômica e desenvolvimento. A América Latina, e o Brasil em especial, como os mais atingidos pela crise, se confrontam com essa necessidade de encontrar soluções mais completas que afastem um constrangimento exterior agora tornado insuportável. Nesse sentido, se examina a seguir a conveniência de o Brasil procurar, com seus parceiros latino-americanos, uma saída estrutural para os problemas que vêm afetando seu relacionamento econômico com o resto do mundo. A crise crônica que, de há muito, afeta negativamente a região, impedindo a superação do subdesenvolvimento, a estabilização financeira interna e externa e a estabilidade política e social, adquiriu contornos dramáticos com o impasse da Dívida externa. A integração econômica da área pelo processo de formação de um Mercado Comum parece a resposta histórica adequada a esse desafio, abrindo perspectivas de solução dos problemas do crescimento econômico, da modernização e da regularização dos pagamentos com o resto do mundo.

2. A AMÉRICA LATINA NA ECONOMIA MUNDIAL

Em termos históricos, não parece haver dúvida de que uma das causas mais importantes do atraso econômico e social da América Latina se situa na sua dificuldade de posicionamento na economia mundial. Retardando-se no processo de industrialização, os países latino-americanos se confrontaram sempre de maneira desfavorável com o peso das economias avançadas do Ocidente. Esse fenômeno lhes determinou um duplo constrangimento: de um lado, a pressão sempre forte dos interesses econômicos dos países desenvolvidos sobre os modelos e as formas de evolução de suas estruturas econômicas; de outro, uma debilidade nas relações

de troca no comércio mundial, própria do intercâmbio de bens primários contra produtos industriais. Mas, em boa parte, a permanência do atraso relativo foi produto da incompetência ou incapacidade das estratégias econômicas adotadas com vistas a resolver esse problema de inserção na economia mundial.

Efetivamente, os países da região têm seguido três estratégias de relacionamento com o exterior, que se sucedem nas grandes linhas, por se contraporem, mas que deixam resíduos de influência no comportamento subseqüente:

a) a completa dependência comercial, na qual os padrões de produção e vendas externas seguem a orientação dos interesses econômicos dos países desenvolvidos;

b) a estratégia de fechamento das economias, através de políticas de industrialização substitutiva de importações;

c) as experiências neo-liberais de abertura à economia mundial, como a seguida pelo Brasil de 1964 a 1973 e por alguns países na parte Sul do Continente.

Tais estratégias têm sido condicionadas por interpretações e posicionamentos doutrinários que, por radicalismo ideológico ou tendenciosidade, acabam por prejudicar a superação dos verdadeiros entraves ao desenvolvimento econômico e à modernização das sociedades. Nesse ponto, das mais negativas tem sido a influência da escola de pensamento ancorada na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que aperfeiçoou, a partir dos trabalhos de RAÚL PREBISCH[1], a interpretação teórica de que a evolução das economias latino-americanas é, incondicionalmente, um desenvolvimento periférico do sistema mundial do capitalismo comandado pelos grandes interesses dos países industrializados. O ponto de partida é correto historicamente, uma vez que sociedades que se atrasaram como as da América Latina ficam inexoravelmente à mercê do jogo de interesses das economias mais desenvolvidas. Também é correta a verificação de que o padrão dos termos de intercâmbio (relações-de-troca) entre países fornecedores de bens primários e países supridores de artigos manufaturados é perverso para os primeiros. Os dois fenômenos — o da exploração e o da relação de trocas — não bastam, entretanto, para alicerçar a doutrina da dependência permanente da periferia ao centro capitalista, que influencia estratégias erradas e posicionamentos políticos radicais. É forte a pressão de interesses dos países mais ricos; é indispensável a política de proteção para uma industrialização substitutiva de importações, mas nenhum desses dois fatores pode ser levado ao extremo de desprezar a necessidade de uma abertura cada vez maior à economia internacional como caminho mais adequado de se superarem aqueles constrangimentos já mencionados. O aparecimento dos Países de Industrialização Recente (NICs) nas décadas de 1960 e 1970 e o papel redistributivo das Empresas Multinacionais desmoralizaram a teoria da dependência e do desenvolvimento periférico e deram credibilidade às políticas racionais que podem superar os obstáculos internos e externos ao desenvolvimento das áreas atrasadas. A emergência dos "NICs" veio romper a tipologia clássica do subdesenvolvimento e liquidar com a idéia da "periferia" como espaço homogêneo regido por uma lei determinista do subdesenvolvimento dependente. Como foi igualmente posto em xeque o enfoque neoclássico de ROSTOW[2] e HOSELITZ[3] do desenvolvimento como evolução necessariamente progressiva de etapas predeterminadas.

A América Latina ostenta, indiscutivelmente, entre as áreas do Terceiro Mundo, as melhores condições de acesso ao desenvolvimento e à modernização. Não apenas pela dotação em recursos naturais e vantagens comparativas, mas sobretudo pelos trunfos que lhe advêm da civilização européia de que foi impregnada. No entanto, os erros de interpretação histórica e a ideologia exclusivista do "desenvolvimento-para-dentro" são responsáveis por seu atraso relativo. A própria política de industrialização substitutiva de importações teve um encadeamento inadequado e incompleto, não se acoplando a um "desenvolvimento-para-fora" que lhe daria equilíbrio pelo fortalecimento do setor externo de suas economias.

Nem é de espantar que o mexicano Victor Urquidi possa escrever:

"Après úne quarantaine d'années d'intérêt porté aux questions de dévelopment en Amérique Latine, ce qui me frappe le plus c'est qu'il n'y a eu ni solution globale ni reponse aux questions que beaucoup d'entre nous se sont posées concernant les perspectives de développement de cette région"[4].

O surgimento da crise global do endividamento externo, atingindo de maneira especial a América Latina, não deixou de se prestar a novas interpretações teóricas duvidosas. Os países latino-americanos são responsáveis por mais de um terço (US$ 360 bilhões) do endividamento total dos países em desenvolvimento (US$ 900 bilhões) e Brasil, México e Venezuela são hoje quatro dentre os cinco maiores devedores. É que a América Latina, exatamente por exibir no mundo em crescimento as melhores condições de progresso e modernização, foi a região preferida pelos supridores de capitais quando os fluxos tiveram que ser reciclados após a primeira crise do petróleo.

A "economia do endividamento internacional", como chama AGLIETTA[5], seria outra forma de regulação supra-nacional no sistema da economia mundial, como querem C. A. Michalet[6] P. B. Ruffini[7] e Lipietz[8]? Ou, segundo Bernadette Madeuf[9], "em que medida se assiste a uma transformação das formas de integração dos Países em Desenvolvimento ao sistema da economia mundial, passando da integração com predominância comercial e produtiva a uma integração de dominância financeira"? Os contumazes teóricos da dependência passaram a ver a "economia do crédito internacional" como nova organização do espaço das relações econômicas internacionais, em oposição ao sistema produzido pelo investimento direto e pelas empresas multinacionais nas atividades industriais. Antes era a "internacionalização comercial (trocas)", e a "internacionalização produtiva (investimentos diretos)", agora complementados pela "internacionalização do capital financeiro".

Deixando de lado essas interpretações marcadamente ideológicas, a magnitude e as características da crise atual na América Latina conduzem a uma reavaliação global e urgente das estratégias de desenvolvimento dos países da região. O recurso ao endividamento externo tinha como justificativa, diante dos choques do petróleo, a estratégia de não sacrificar o crescimento por um ajustamento que levaria à redução do nível de atividade ou à recessão. Mas os países latino-americanos ficaram em posição crítica quando, a partir de 1982, se alteraram de maneira violenta os fluxos e as condições da tomada de recursos externos. A Dívida externa passou a constituir fator incontrolado de estrangulamento das economias latino-americanas. Como superar a crise?

A resposta, até agora, tem sido emergencial. As perspectivas pouco encorajadoras, enquanto não se adotarem medidas de fundo para reorganizar o sistema monetário internacional, as relações financeiras, o funcionamento dos organismos multilaterais, como se verá a seguir no exame objetivo da Dívida. Mas não se chegará a condições satisfatórias apenas pelos esforços de cooperação com os países desenvolvidos. A América Latina, além da indispensável implementação de políticas internas de ajustamento, terá de encontrar, na crise, caminhos novos e próprios de superação de seus problemas crônicos que vêm desafiando a História.

3. A PROBLEMÁTICA DA DÍVIDA EXTERNA

3.1 — Evolução do Endividamento

O recurso ao endividamento externo é uma estratégia inteligente de que se servem os países em desenvolvimento para captar poupanças externas que possam acelerar o processo de desenvolvimento econômico. É normal que os países desenvolvidos apresentem saldos positivos em seu balanço de Transações Correntes, pois são exportadores de capital, enquan-

to os países em desenvolvimento apresentam déficits em suas Transações Correntes, uma vez *que absorvem a poupança externa através do hiato-de-recursos ("resource gap"), que é déficit* na Balança Comercial e de serviços não-fatores. O acúmulo desses déficits, cobertos pelas entradas de capitais, vai determinando um endividamento que deverá ser administrado em limites razoáveis de solvabilidade. O Brasil se serviu por longo tempo dessa política de desenvolvimento-com-dívida, absorvendo poupança que, se não volumosa, tinha caráter marginal mas estratégico. No período 1957 a 1979, o hiato-de-recursos só foi negativo (sinal + sobra de recursos, transferidos ao exterior) nos anos 1964-1966, como se mostra no Quadro 1.

O efeito dessa absorção de poupança externa pode ser aferido na comparação entre o aumento real do Produto Nacional e o que teria ocorrido sem o aporte externo, como se demonstra no Quadro 2 nos anos 1971-1977:

Entretanto, o que seria um processo sadio de aceleração do crescimento passou a gerar um endividamento descontrolado quando, a partir de 1974, a entrada de recursos externos *cresceu muito para cobrir os custos dos preços quadruplicados da energia importada, no caso* do Brasil e outros importadores de petróleo. O segundo choque do petróleo, em 1979-1981, veio agravar a situação. O quadro 3 demonstra a evolução da Dívida dos países em desenvolvimento na fase 1973-1984:

Os fatores que perturbaram a vida internacional desde o primeiro choque do petróleo, alterando profundamente os fluxos de recursos no mundo e provocando os fenômenos do recrudescimento da inflação, da recessão deflacionária, das políticas fiscais e monetárias de *ajustamento, das medidas protecionistas, da elevação sensível das taxas-de-juros internacio*nais e da instabilidade de preços no comércio mundial — alargaram a profundidade e o alcance do problema da Dívida externa. Países exportadores de petróleo também se viram confrontados com o endividamenteo exagerado e os países desenvolvidos passaram, pouco a pouco, a absorver volumes cada vez maiores do crédito internacional, chegando à situação expressa no Quadro 4.

A América Latina logo se confrontou com uma situação dramática para gerir esse endividamento. Isso porque, a partir de 1982, os fluxos de recursos internacionais se fecharam para a região, com o "default" do México e a Guerra das Malvinas, e as condições de custo se tornaram insuportáveis pela alta exagerada das taxas-de-juros. Em fins de 1984, o endividamento dos países da área era como se ver no Quadro 5.

O mercado internacional de capitais continua praticamente fechado para a América Latina, *razão por que os países desenvolvidos vão progressivamente ampliando sua faixa de* tomada de recursos, tanto no crédito bancário quanto na colocação de títulos junto aos investidores. Isso pode ser verificado nos Quadros 6 e 7.

Além das causas políticas já mencionadas, um dos fatores que afetaram a liquidez externa dos países latino-americanos e os levaram a buscar volumes exagerados de créditos de curto prazo foi a violenta elevação das taxas-de-juros internacionais, conseqüência da política monetária interna dos Estados Unidos da América. Veja-se o comportamento da "London Interbank Offered Rate" (LIBOR), que rege a maior parcela dos empréstimos brasileiros, no período 1980-1985, no Quadro 8.

O aspecto mais negativo dessa evolução do endividamento foi a inversão do fluxo de recursos entre a América Latina e o resto do mundo, a partir de 1982, passando os países da região a exportadores líquidos de capital, o que constrange seu esforço de crescimento econômico. O Quadro 9 mostra essa evolução.

3.2 — Causalidade e Responsabilidade

O primeiro choque do petróleo, em 1973, surpreendeu tanto aos países em desenvolvimento quanto aos industrializados. Três tipos de reação marcaram alguns países: (a) alguns

procederam imediatamente ao ajustamento, mediante políticas recessioniastas; (b) outros proferiram buscar o reequilíbrio de seus Balanços de Pagamentos por um esforço adicional de exportações; (c) terceiros preferiram não sacrificar o nível de atividade e equilibrar suas contas pelo mecanismo da Dívida.

A discussão, que se seguiu, das causas do impasse da Dívida, visou mais a atribuição de esponsabilidade para a tentativa de regularização do equilíbrio rompido. Os credores insistiam em responsabilizar os países devedores pelo desequilíbrio atual, a fim de passar-lhes os custos e ônus do ajustamento de suas economias. Por sua vez, os devedores não deixavam de atribuir grande parte do descontrole à sofreguidão dos bancos internacionais em emprestar, na década dos 70, assoberbados que estavam com a missão de reciclar os petrodólares largamente acumulados. Existe, hoje, consenso de que diversos e diferentes foram os fatores que levaram à situação presente, com responsabilidade repartida entre fontes supridoras e tomadores. Entre esses fatores, se destacam:

a) a desorganização do Sistema Monetário Internacional, a partir da inconversibilidade do dólar americano, o "Nixon Shock" de 15 de agosto de 1971;

b) os choques de aumentos do preço do petróleo (1973 e 1979-1981) determinando para os países em desenvolvimento importadores o aumento da fatura petrolífera de 6% em 1973 para 20% em 1981 do valor total de suas importações;

c) a grave deterioração das relações-de-troca dos países em desenvolvimento não-petrolíferos;

d) a recessão mundial e a estagnação do comércio internacional, resultantes das políticas de ajustamento dos países desenvolvidos;

e) a pressão e a liberalidade dos bancos internacionais em emprestar aos países necessitados, quando as taxas-de-juros reais eram negativas no mercado e a inflação elevada;

f) políticas orçamentárias nos países tomadores, com crescimento alarmante dos déficits fiscais; no fim dos anos 70 o déficit típico médio dos países em desenvolvimento era de 3,5% do PIB, passando a 6% em 1982. Brasil, México e Argentina viram seu déficit do setor público passar de 7 a 8% em 1979 para 14 a 18% do PIB em 1982;

g) a violenta elevação das taxas-de-juros internacionais, puxadas pela elevação da "prime-rate" dos Estados Unidos da América no contexto de sua política econômica interna.

São fatores objetivamente identificados e que não corroboram falsas interpretações, como a de Celso Furtado[10], de que a crise da Dívida é um momento do processo de unificação do espaço econômico por força da expansão do comércio, da multinacionalização da atividade produtiva e da internacionalização do sistema financeiro. Dentre tais fatores, prepondera o peso dos externos, que estavam fora do controle dos países tomadores. Tanto que William Cline[11] tentou mensurar esse peso no seguinte cálculo para os paises em desenvolvimento:

Efeito	**Valor (US$ bilhões)**
Aumento do preço do petróleo acima da inflação, em 1974-82	260
Taxa-de-juros real acima da média 61/80	41
Deterioração da relação de trocas, 81/82	79
Perda nas exportações resultante da recessão, 81/82	21
T o t a l	401

Isso significa que, basicamente, foi a crise mundial que tornou difícil a situação dos países em desenvolvimento. Aos principais atores desse cenário cabe a grande responsabilida-

de na reconstrução de condições sadias para as relações econômicas internacionais.

3.3 — As Propostas de Solução

Diversas têm sido as proposições apresentadas para encaminhamento do problema da Dívida externa. Um primeiro grupo sugere a adoção de medidas unilaterais por parte dos devedores, envolvendo a moratória total ou parcial:

a) A. Kaletsky[12] e Celso Furtado defendem a moratória do principal e dos juros, sob o pretexto de que os credores não têm meios de reagir, nem o farão;

b) Rudiger Dornbusch[13] sugere que o Banco Central do país devedor converta a dívida integralmente em bônus de sua emissão, a 2% de juros reais, com 5 anos de carência acrescidos de 15 anos para pagamento;

c) Carlos Langoni defendeu a posição de que a paralização do serviço da Dívida se justificaria por uma situação de não-mercado";

d) Robert Devlin[14] defende posição semelhante por considerar os juros uma "renda monopolista";

e) Paulo Lira defende a suspensão dos pagamentos de principal e juros por 5 anos, no que chama de "período de desengajamento temporário do sistema internacional";

f) o Presidente da República do Peru, Alan Garcia, pretende adotar a política de fixação de um percentual limite das exportações do país, dentro do qual se conteriam os pagamentos do serviço da Dívida.

A fórmula mais radical de Kaletsky e Celso Furtado não foi adotada pelos negociadores de nenhum país. Ninguém duvida de que a moratória prejudica mais ao devedor do que aos credores. É, hoje, tão interdependente o relacionamento econômico, comercial, financeiro e tecnológico dos países que o país valente que preferisse a moratória sofreria imediatamente restrições insuportáveis. No caso do Brasil, estariam logo suspensas linhas de crédito interbancário da ordem de US$ 16 bilhões, necessárias para financiamentos de importações e exportações e para operação das agências de bancos brasileiros no exterior. As fórmulas de moratória parcial também são consideradas inconvenientes. Outras fórmulas foram propostas com o intuito de proporcionar o alívio no serviço da Dívida:

a) Robert V. Roosa[15] propõe uma redução negociada da taxa-de-juros sobre a Dívida pretérita, com a ajuda do FMI;

b) Pedro Paulo Kuczynski[16] propõe um plano de contingência segundo o qual os bancos reduziriam durante dois anos a taxa-de-juros, mantendo margem de aproximadamente um ponto sobre a taxa interbancária;

c) o Governo do México[17] propôs que se criasse, no FMI, uma nova "facilidade de financiamento compensatório", com uma condicionalidade aliviada e durante um período de transição, para os países que enfrentassem pagamentos de juros que excedessem a 2% reais;

d) Carlos Massad e R. Zahler[18] propõem alívio por um mecanismo amortizador das flutuações das taxas-de-juros, com um sistema de compensação para o período em que a taxa comercial vigente ficasse acima ou abaixo de seu nível histórico.

Outra série de proposições mais complexas contemplam a conversão da Dívida em capital produtivo ou em outros ativos financeiros:

a) Alan Meltzer[19] propõe a conversão da Dívida em ações de empresas dos países devedores, havendo mencionado as empresas petroquímicas mexicanas e as hidrelétricas brasileiras a título de exemplo;

b) Norman Bailey[20] propõe converter os títulos atuais em novos instrumentos financeiros, chamados "Exchange Participation Notes" de emissão dos Bancos Centrais dos devedores, cuja amortização corresponderia a um percentual fixo das receitas cambiais anuais do

país emissor;

c) Peter Kenen[21] propõe a conversão da Dívida em bônus ("bonds") internacionais: os atuais papéis bancários seriam passados a uma Agência internacional, que emitiria os bônus a prazos maiores e com descontos;

d) Felix Rohatyn faz proposta semelhante, condicionando, porém, o serviço da Dívida a 25 ou 30% do valor da exportação do devedor e juros de 6% ao ano;

e) Minos Zombanakis[22] sugere que o FMI extenda seu programa de ajustamento para 10-15 anos e que os bancos compatibilizem seus vencimentos com aquele programa, recebendo do FMI garantia de respeito ao novo reescalonamento;

f) o Sistema Econômico Latinoamericano (SELA) propõe que a garantia do FMI seja dada sobre o pagamento de juros reduzidos e limitado a 20% das receitas do país devedor;

g) D. Avramovic[23] propõe o aumento da liquidez dos países em desenvolvimento devedores através de uma nova emissão de Direitos Especiais de Saque (DES) pelo FMI.

A maioria dessas propostas procura contornar o mais grave problema da atual situação de endividamento externo dos países em desenvolvimento, a sangria dos juros. Não há dificuldades para o reescalonamento do principal entre credores e devedores. Há extrema dificuldade em se encontrar fórmula técnica e politicamente aceitável de redução da carga dos juros. Se tomarmos o caso do Brasil, com o mesmo esforço atual de transferência de recursos para o exterior, a Dívida de US$ 100 bilhões estaria liquidada em 8 anos. No entanto, essa transferência apenas paga juros que se repetem cada ano, mantendo a Dívida principal no mesmo patamar. Há dificuldades técnicas para redução das taxas-de-juros, oriundas da legislação e dos regulamentos bancários dos países credores. Há resistência dos Bancos a aceita-la. O problema não poderá ser superado sem uma decisão política internacional de que participem Governos e organismos internacionais.

3.4 — A Estratégia Atual

A estratégia internacional até agora adotada para enfrentar o problema teve característica emergencial, visando a impedir a desestabilização do sistema financeiro internacional diante da incapacidade de pagamentos de mais de trinta países. Ela compreendeu: (a) pacotes financeiros ajustados pelos Governos e Bancos Centrais dos países ricos, juntamente com o Fundo Monetário Internacional, o Banco de Pagamentos Internacionais (BIS) e Bancos credores privados; (b) Acordos governamentais de reescalonamento da Dívida no quadro do Clube de Paris; (c) Acordos de reescalonamento ou refinanciamento da Dívida entre Bancos privados e Governos; (d) assistência financeira do FMI, mediante Acordos que obrigam o país assistido a um severo programa de ajustamento.

Os Acordos oficiais com o Clube de Paris que, nos últimos anos da década de 70 se vinham fazendo na média de 4 países por ano, foram completados com 12 países em 1981, com 10 países em 1982 e com 23 países devedores em 1983. No que tange aos Acordos sobre a Dívida bancária, entre 1978 e 1983 foram concluídos 44 desses ajustes. Sendo a Dívida com os bancos a parte mais importante, esses Acordos de reescalonamento foram evoluindo, no caso dos maiores devedores, para tentativas de reestruturação plurianual da Dívida, a fim de abrir perspectiva de alívio por alguns anos para o esforço de ajustamento. O caso do México foi o mais importante e o Brasil está em vias de Acordo semelhante. Esse processo de renegociação, embora em condições que não resolvem o cerne do problema do endividamento, é o único processo viável nas atuais circunstâncias, até que a comunidade internacional ou os países devedores encontrem soluções definitivas e mais adequadas.

3.5 — A Renegociação Brasileira

Historicamente confrontado com o constrangimento do Balanço de Pagamentos, o Brasil já adotou, no passado, medidas unilaterais de suspensão dos pagamentos externos. *Cada moratória obrigou a penosas negociações e afetou por muito tempo o crédito externo* do país. Em 1961 e 1964, a situação cambial difícil levou a duas bem sucedidas renegociações da Dívida brasileira. Na atual conjuntura, a renegociação foi o processo escolhido para recomposição das finanças externas do país. Ainda que as condições não sèjam das mais favoráveis, torna-se urgente a conclusão do Ajuste plurianual que deverá aliviar, por cinco anos, o peso do pagamento do principal da Dívida externa.

A renegociação tem duas condicionantes:

a) a implementação de um programa econômico de ajustamento em acerto com o FMI;

b) a geração anual de um saldo comercial equivalente ao valor do serviço da Dívida (juros) e do déficit de outros serviços, admitindo-se que o saldo líquido do Movimento de Capitais deverá ser diminuto nos próximos anos.

Isso significará uma transferência líquida de recursos para o exterior da ordem de 4,5% do *atual PIB do país*, onerosa para o esforço de desenvolvimento.

Essas duas condições são viáveis. O programa de ajustamento é inevitável em qualquer circunstância, com ou sem Acordo com o FMI, porque ele significa o esforço de superação dos graves problemas que impedem o controle do processo inflacionário e a retomada do desenvolvimento. A função do monitoramento que o FMI assumiria não tem as inconveniên*cias políticas que alguns procuram apontar e é condicionante incontornável, no momento*, para conclusão do Ajuste com os bancos credores. Importa admitir expressamente a possibilidade de dispensá-la dentro de certos termos, no futuro. Também se pode chegar a melhores termos, com o FMI, quanto aos pontos básicos do ajustamento, tendo em vista as implicações políticas e sociais de um programa de austeridade.

No que tange ao segundo ponto, o Brasil tem condições de conviver nos próximos anos com os termos cambiais resultantes da renegociação, gerando superavits comerciais no montante requerido para cumprir com os compromissos do serviço de juros. Comparando-se com o registrado em 1984, o plano do Quadro 10 mostra estimativas para o biênio 1985-1986.

Esse padrão resultante da renegociação já retirará o país do impasse atual e do estrangulamento da Dívida externa. Entretanto, conviria empregar a folga eventual que excedesse o patamar dos pagamentos do serviço da Dívida (juros), ou resultante de um maior saldo das exportações, para amortização de parcela do principal. O estoque atual da Dívida (US$ 100 *bilhões), se não for pouco a pouco reduzido, gerará sempre a mesma sangria anual de seu ser*viço de juros. Uma redução de US$ 5 bilhões por ano nos próximos cinco anos traria a Dívida para um patamar mais administrável de US$ 75 bilhões e significaria, no período, uma economia de US$ 7,5 bilhões de juros.

Poderá o Brasil fazer esse esforço e manter, ainda assim, um ritmo de crescimento econômico razoável? Sim, uma vez que dispõe hoje de uma base industrial sensivelmente ampliada, mesmo no período da crise (1974-1982) e complementada por um novo "round" de industrialização substitutiva de importações, que o habilita a sustentar por largo tempo os saldos comerciais necessários.

3.6 — Um Programa de Ação

A estratégia internacional até agora seguida e os Acordos de renegociação estão longe de solucionar a grave questão do endividamento dos países em desenvolvimento. Os problemas continuarão: o serviço da Dívida, mesmo negociada, se torna excessivamente pesado e os custos sociais do ajustamento quase insuportáveis por longo tempo. Mesmo com o reescalo*namento, alguns países não têm conseguido pagar seus compromissos, como acontece na*

América Latina com Costa Rica, Chile, Panamá, Bolívia, Honduras, Nicarágua e Guatemala.

Trata-se de uma situação insatisfatória, a exigir um plano de ação vigoroso, com vistas a soluções mais profundas que complementem e aperfeiçoem o processo de renegociação. Esse plano de ação deveria abranger os seguintes pontos:

a) O desenvolvimento de uma ação política concertada dos países devedores, na linha do que vem sendo feito a partir do Consenso de Cartagena pelo Brasil e parceiros latino-americanos;

b) Imprimir caráter político à negociação da Dívida externa dos países em desenvolvimento, uma vez que a negociação técnica com os bancos tem horizontes estreitos e deixa insolutos aspectos fundamentais relativos ao impacto político e social do ajustamento, à ordem monetária e cambial e à criação de meios que permitam aos países devedores honrar os compromissos assumidos;

c) Apressar a discussão de bases para a revisão do atual Sistema Monetário Internacional, com especial atenção para: a instabilidade das taxas-de-câmbio, com flutuações rápidas e elevadas; o aumento da liquidez internacional; a precariedade do sistema baseado numa única moeda de reserva, o dólar americano, sujeito a uma reviravolta de conjuntura diante da magnitude dos déficits comerciais dos Estados Unidos da América; o papel do FMI no sistema; um maior uso dos Direitos Especiais de Saque (DES) como ativo de reserva;

d) Forçar a reestruturação dos organismos financeiros internacionais, com vistas a maior eficácia no problema da Dívida, salientando: maiores recursos e novas linhas de "facilidades" do FMI para assistir no alívio da Dívida; expandir os recursos do Banco Mundial e dar prioridade ao socorro aos países mais endividados, reforçando os atuais programas de "structural adjustment lending" e de "confinanciamento" e alternando a "gearing-ratio" entre empréstimos e base do capital do nível atual de 1:1 para 3:1;

e) Determinar a revisão dos critérios técnicos do FMI para os programas de ajustamento dos países devedores, levando em conta não apenas o impacto social das políticas e os focos de rigidez inflacionária, mas também o fato de que o ajustamento estrutural dos países em desenvolvimento é muito mais difícil do que o operado nos países desenvolvidos após os choques do petróleo, dada a sua maior dependência da evolução da economia mundial. Essa revisão deveria atentar para os pontos principais da atual "condicionalidade", envolvendo a contenção do crédito interno líquido e a redução dos déficits públicos;

f) Forçar a aceitação de uma "condicionalidade do devedor" nos Acordos de reescalonamento das Dívidas, pela qual seriam postergados compromissos quando as dificuldades cambiais advierem da deterioração de fatores externos fora do alcance dos países devedores;

g) procurar obter dos países desenvolvidos um "kaiver" comercial, pelo qual não seriam impostas restrições comerciais, tarifárias ou não-tarifárias, a países devedores obrigados por Ajustes com os credores à gerarem saldos comerciais para liquidação do serviço da Dívida;

h) reforçar a batalha contra o protecionismo nos países desenvolvidos, revigorado por novas pressões políticas;

i) Pressionar pela revisão da legislação e da regulamentação bancária de alguns países credores, que contêm disposições impeditivas da aceitação de algumas reivindicações dos países devedores nos Acordos de reescalonamento;

j) procurar assegurar a retomada dos fluxos de "dinheiro novo" dos Bancos, ou a adoção de fórmulas alternativas compensatórias para os empréstimos comerciais.

Até agora não se pôde contar com maior compreensão de Governos e instituições dos países credores. Têm contribuido apenas na medida em que percebem que a inadimplência dos devedores poderá afetar perigosamente os seus bancos e a estabilidade de todo o sistema financeiro internacional. No problema da Dívida, ficou patente que a cooperação internacio-

nal cobre apenas uma reduzida área cinzenta de superposição de interesses de credores e devedores, além da qual prevalecem os interesses egoístas de uma das partes.

Com todos os esquemas imperfeitos de renegociação em curso, os países devedores apenas dispõem de um alívio relativo de poucos anos para ajustarem suas economias. Assim mesmo, confrontar-se-ão sempre com a precariedade de dependerem de fatores externos, o mais importante deles sendo o nível de atividade nos países ricos e credores.

Obrigados a crescer para gerar exportações, os países devedores verão seu esforço de crescimento freado pela transferência líquida de recursos para o exterior, no serviço da Dívida. Compelidos a expandir suas exportações, defrontar-se-ão com restrições protecionistas e o surgimento de um novo fenômeno: o da reindustrialização de setores, antes abandonados, nos países desenvolvidos, com o largo uso da robótica e de novas tecnologias, anulando as vantagens comparativas dos países em processo de industrialização. É o que faz o Reino Unido tornar-se agora exportador de calçados e têxteis para os mercados ricos, quando antes era importador. E o revigoramento das indústrias automotora e eletrônica em outros países.

A crise da Dívida não é um fenômeno passageiro: sua regularização exigirá muitos anos de sacrifício. Os esforços até agora só ajudam a postergar o problema. Não se vislumbram movimentos de efetiva cooperação internacional capazes de reverter os dados do problema. Os países excessivamente endividados, especialmente os da América Latina, deveriam engajar-se *na busca de correções mais profundas*, que os façam liberar-se pouco a pouco desse constrangimento e superarem as barreiras do desenvolvimento econômico e social auto-sustentado. É o que se sugere a seguir.

4 – UMA SAÍDA ESTRUTURAL: O MERCADO COMUM LATINO-AMERICANO

4.1 – Um Ajustamento Positivo

A renegociação da Dívida externa com os credores e o processo de ajustamento que a acompanha determinam necessariamente a contração das importações e um ritmo lento de crescimento das economias dos países devedores. Anatole Kaletsky já chamava a atenção para esse e outros efeitos:

> "But the implementation of an adjustment program does not mark the end of a country's debt problem. It may be only after the initial success of an economic adjustment, directed at the achievement of a foreign exchange surplus to the exclusion of almost every other objective, that the gravest political challenges arise. Brazil and Mexico have astonished the world with their ability to swing from massive trade deficits into even larger surpluses, but the cost has been deep economic depression and high infation."[24]

A própria Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), o clube dos países ricos, reconhece que "o crescimento lento torna mais difícil o ajustamento estrutural"[25]

A esses problemas intrínsecos ao esforço de ajustamento, acrescem os riscos da geração e manutenção dos saldos comerciais necessários ao Serviço da Dívida, porque os países devedores ficam na total dependência do nível de atividade dos países desenvolvidos que lhes oferecem os mercados. Uma recessão nesses países comprimiria os mercados e deprimiria os preços das matérias-primas no comércio internacional, como tem acontecido algumas vezes. Ora, é sempre de incerteza a perspectiva do nível de atividade dos países desenvolvidos, porque o déficit comercial que alimenta o crescimento da economia americana não poderá

sustentar-se por muito tempo nas dimensões atuais e a Europa não poderá assumir o "relay porque seus investimentos se tornaram custosos.

Importa que os países grandes devedores da América Latina procurem uma saída estrutural para se habilitarem a honrar os esquemas de liquidação da Dívida, a despeito das incertezas externas; a expandir e redirecionar seu comércio exterior e a manter um nível razoável de crescimento de suas economias. Enfim, um ajustamento positivo baseado no fortalecimento da capacidade produtiva.

A forma que, para tanto, se oferece ao Brasil e demais latino-americanos é a do engajamento imediato num processo de integração econômica regional, em sua modalidade mais radical de MERCADO COMUM. Em editorial de junho de 1984, a Revista "Integración Latinoamericana" enfatizava:

> "En las presentes circunstancias de recesión económica y de ajustes de balanzas de pagos, los latinoamericanos podríamos superar la recisión expandiendo nuestras economias y pagando la divida externa en forma simultánea, si decidiéramos avanzar seriamente hacia la integración latinoamericana".

O que começa a se tornar evidente é que os países latino-americanos precisam urgentemente passar do ajustamento externo recessivo, conseguido à custa da compressão das importações, para um processo de ajustamento positivo, que só se obterá por uma expansão sensível das exportações, dados os compromissos assumidos com o serviço da Dívida. Enrique Iglesias, Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, quando ainda Secretário Executivo da CEPAL, expressou esse ponto de vista com propriedade:

> "América Latina no puede prolongar el actual proceso de ajuste recesivo y requiere, en cambio, um ajuste expansivo. Así, en la medida en que por algun tiempo sea precíso generar un excedente en el comercio, será necesario que este se logre por un aumento de las exportaciones — esto es, mediante un elemento que ayude a elevar el ritmo de crescimiento económico — y no por una nueva reducción de las importaciones — que solo contribuiría a profundizar aún más la recesión"[26].

No caso específico do Brasil, não é possível superar as dificuldades sem operar mudança estrutural no Balanço de Pagamentos, ponto de constrangimento histórico agora mais dramático diante do impasse da Dívida. Algo já se conseguiu fazer, pelo mecanismo de substituição de importações, na área de não-ferrosos, de bens de capital e, sobretudo, do petróleo. Qualquer modelo coerente terá de girar em torno de um ponto fundamental: o de sustentar substancial taxa de crescimento das exportações. Expandir as vendas externas é pré-condição de viabilidade do processo de retomada do crescimento econômico. Além do reequilíbrio externo, as exportações constituem mecanismo positivo de geração de renda interna, como não se conseguiria do simples estímulo ao mercado interno.

Essa estratégia é a única que pode assegurar o crescimento: expandir e diversificar as vendas ao exterior, especialmente as de produtos manufaturados e serviços. Existe uma relação significativa entre crescimento econômico nos países em desenvolvimento e a expansão de suas exportações de manufaturas. Isto já foi bem demonstrado por Bela Balassa[27] e William Tyler[28].

Para o Brasil e para seus parceiros latino-americanos, um MERCADO COMUM regional oferece o quadro adequado para expansão de suas exportações. A área preferencial proporciona uma base mais sólida e garantida para aumento das vendas do que a perspectiva aleatória do nível de atividade dos grandes mercados dos países desenvolvidos. O que acontece, agora, com os famosos NICs do Extremo-Oriente, os campeões do crescimento econômico

Coréia do Sul, Hong Kong, Formosa e Singapura é ilustrativo: basearam seu desenvolvimento nas vendas aos países industrializados e começam a experimentar dificuldades.

4.2 – As Vantagens do Mercado Comum

Os países latino-americanos dificilmente conseguirão superar seus problemas tradicionais, os crescentes problemas da Dívida externa e a clássica dificuldade de posicionamento na economia mundial se não partirem decididamente para a INTEGRAÇÃO ECONÔMICA através da modalidade do MERCADO COMUM. São eles hoje pequenas unidades econômicas, sem maior força no contexto internacional.

Já em 1969 André Philip, Presidente do Centro de Desenvolvimento da OCDE, chamava atenção para essa necessidade:

> "... nous assistons actuellement à une prise de conscience du fait que la plupart des pays sous – développés sont trop petits pour pouvoir créer, dans le cadre national, une structure industriel moderne viable. Le coût élevé d'établissements industriels modernes ne se justifie pas pour un marché par trot étroit, d'où la necessité pour ces pays de suivre l'exemple de la Communanté Économique Européene, de mettre en commun leurs ressources, et de coordonner leur développement dans une perspective de solidarité regionale"[29].

Um Mercado Comum tem duas resultantes clássicas: a criação de comércio ("trade creation") e o desvio de comércio ("trade diversion"); ele cria mais comércio para os países-membros e desvia as vendas dos países de fora, em benefício das vendas substitutivas dos parceiros. No caso, os países latino-americanos tomariam grande porção do mercado aos fornecedores tradicionais.

O alargamento dos mercados cria forte incentivo para os investimentos diretos estrangeiros na região, pois são muitas as empresas que desejarão colocar-se estrategicamente no mercado protegido. Isso aumenta o afluxo de capital e tecnologia, para acelerar o crescimento.

O levantamento das restrições tarifárias e não-tarifárias para os países-membros provoca um processo de substituição de importações de âmbito regional, em desfavor das importações provenientes do resto do mundo. O que reativa as economias, em expansão simultânea e conjunta. O incremento de importações requerido pela expansão econômica se satisfaz por compras adicionais aos outros países-membros, poupando divisas de fora da área. Os mecanismos financeiros de que os países da Aladi já dispõem, através dos Convênios de Crédito Recíproco, facilitam o processo. Acrescentem-se outros efeitos positivos, como o de maior produtividade do capital, melhor uso da capacidade de produção instalada e maior competitividade da produção.

Em termos de custos e benefícios para os países participantes, pode-se dizer que está hoje ultrapassado pela experiência histórica o receio de que os países com maior base industrial possam sufocar o desenvolvimento industrial dos menores. O Mercado Comum dinamiza a todos, como mostrou, entre outros, a CEE. No caso dos países que hoje formam a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), quatro países parecem mais preparados, em sua base industrial, para se beneficiar do Mercado Comum, pelo incremento da capacidade instalada na década passada: Brasil, México, Argentina e Venezuela. É o que se deduz dos investimentos realizados, conforme o Quadro 11.

Os pequenos e médios países é que se mostram mais reticentes diante de um processo de integração econômica, porque temem que os países maiores venham a sufocar seu nascente esforço de industrialização. Acontece que, como já foi explicado acima, sem a integração esses países não encontram a dimensão mínima requerida para um processo de industriliza-

ção. E, conforme diz com propriedade Migual Wionczek, "a doutrina da integração eleva no plano multinacional a tese de que sem industrialização não há desenvolvimento"[30].

Hoje, não só a experiência mas também a própria doutrina desmontou esse receio dos países menores. Está ultrapassada a "teoria da vantagem comparativa" como explicação básica do comércio internacional. O grande comércio de manufaturados no mundo se faz entre países dotados de fatores relativos semelhantes, que trocam bens produzidos com proporções semelhantes de fatores. Esse comércio internacional de manufaturados se baseia mais em economias-de-escala do que nas vantagens comparativas. O comércio internacional é movido por retornos crescentes ("increasing returns"), enquanto a teoria da vantagem comparativa pressupõe retornos constantes ("constant returns"). Por isso a doutrina percebeu a importância crescente de um "intraindustry trade", baseado em economias-de-escala, superando o "interindustry trade" que se baseia nas vantagens comparativas. A estrutura industrial de um país é determinada por sua dotação de fatores mas, dentro de cada indústria há uma vasta gama de produtos potenciais, cada um produzido sob condição de "increasing returns". Por causa dessas economias de escala, cada país produzirá somente um grupo limitado de bens em cada indústria, ficando aberto e arbitrário o padrão de especialização intra-industrial. Ou seja, cada país será exportador líquido nas indústrias em que tenha vantagem comparativa, mas, por causa da especialização intra-industrial, cada país importará alguns produtos mesmo nas indústrias em que for exportador líquido. E se verifica, na realidade, que quanto mais semelhantes forem os países em sua dotação de fatores, tanto menos diferentes serão suas estruturas industriais e o comércio entre eles terá cada vez mais caráter intra-industrial. É por isso que países semelhantes, como são os desenvolvidos, comerciam tanto entre si e que tão grande proporção de seu comércio é uma troca ("two-way exchanges") de produtos similares[31].

Alem disso, na realização dos grandes projetos de desenvolvimento, com fornecimento de equipamentos e serviços pelos países mais avançados da região, haverá um favorecimento normal para que partes ou equipamentos menores sejam supridos pela indústria do país do projeto, quando menos pela vantagem advinda da comparação dos custos de transportes. Daí surgirá a oportunidade da especialização industrial.

Para os países pequenos, os chamados "de menor desenvolvimento relativo", os esquemas de integração prevêem sempre tratamento especial, que salvaguarda seus interesses. Equador, Paraguai e Bolívia gozam desse tratamento, na ALADI. Os países intermediários, como Colômbia, Chile, Peru e Uruguai contam com recursos, alguma experiência industrial e razoável organização administrativa, sendo exatamente a dimensão reduzida de seu mercado interior o que dificulta a industrialização.

4.3 — O Objetivo Político da Integração

Em 23 de fevereiro de 1984, o Presidente da Colômbia Belisario Betancur, falando perante o Seminário Internacional da Fundação do Terceiro Mundo em Cartagena, disse[32]:

> "Estamos sumergidos en una desilusión creciente con los procesos de integración. La ausencia de voluntad política, los conflitos territoriales, las divergencias entre sus planes, los altos costos de transporte, la ausencia de redes de información comercial y la falta de estímulos al comercio intrarregional, son algunas de las aguas que bañan este fenómeno.
> No obstante, como lo expresé en enero de 1984 en la conferencia económica latinoamericana en Quito, una de las grandes equivocaciones que los latinoamericanos y caribeños hemos cometido en esta crisis, ha sido precipitarnos al cierre de las fronteras entre nosotros mismos".

Ainda no final da década de 50, Prebisch e seus companheiros da CEPAL defendiam a idéia de que "a criação de um mercado comum regional, a subseqüente vantagem das economias de escala e a coordenação das políticas nacionais de industrialização possibilitariam uma mobilização mais racional dos fatores de produção sub-utilizados e levariam à aceleração do crescimento econômico da América Latina"[33]. E um dos trabalhos da CEPAL que precederam a conclusão do Tratado de Montevideu de 1960, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e do Tratado que criou o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) argumentava que os problemas da região

> "... somente poderiam ser resolvidos se se reconhecesse o seguinte problema fun*damental: a América Latina... será incapaz de levar a cabo seus planos de desen*volvimento... a não ser que faça um esforço contínuo no sentido de estabelecer dentro de suas próprias fronteiras as indústrias de bens de capital de que tanto necessita e de que necessitará, em grande escala, durante os próximos vinte e cinco anos. A fim de produzir esses bens e desenvolver as indústrias intermediárias de bens, indispensáveis ao lançamento dessas indústrias altamente complexas e dinâmicas, o continente latino-americano necessita de um mercado comum."[34]

E Raúl Prebisch, em 1966, insistia:

> "O estabelecimento de um mercado comum é, pois, imprescindível para corrigir os estrangulamentos exteriores e promover a exequibilidade do processo de industrialização."[35]

Em 1 de agosto de 1984, ao assumir a direção do INTAL em Montevideu, o argentino Juan Mario Vacchino disse:

> "Tengo la convicción, patrimonio comum de muchos latinoamericanos, de que la actual conyuntura internacional, con la desesperanzada crudeza de los hechos históricos, vuelve a mostrar que la integración latinoamericana es el principal, sino el único camino que ha de conducir a nuestros países al desarrolo y a la gloria, desplazando al pasado los años de desesperanza, involución y derrota."

Os repetidos pronunciamentos oficiais de Chefes de Estado em favor da integração têm sido secundados por manifestações tanto de meios intelectuais quanto empresariais. Em novembro de 1984, o documento final das III Jornadas Universitárias de Integração Latinoamericana, realizadas em Córdoba, Argentina, registrou a decisão de "respaldar e impulsar los procesos de integración de América Latina como médio para alcanzar la unión de sus pueblos, fortalecer sus economías y superar los factores del subdesarrollo y la dependencia que han contribuído a su depauperación, desnacionalización a pérdida de identidad."

Setores empresariais têm reafirmado idêntica posição. Em reunião em Cancún, México, em 1984, empresários do Brasil, México; Argentina, Colômbia e Uruguai decidiram gestionar junto a seus Governos para renovação das preferências existentes, incorporação de novos produtos, além de exortá-los a ativar as negociações tendentes a conseguir a eliminação total das restrições que entorpecem o intercâmbio regional em seus setores. A Associação de Indústria Latinoamericanas (AILA), reunida em Montevideu em 4 de maio de 1984, reconheceu "con carácter prioritario, la necesidad de incrementar el comercio intrazonal como medio eficiente para el desarrollo y bienestar de nuestros pueblos".

Há consenso geral nesse sentido. Falta decisão política.

4.4 — A Dimensão do Mercado

A participação ainda baixa dos países da América Latina no comércio internacional é

uma das razões do desempenho econômico deficiente da região, que contrasta com o elevado aproveitamento que outras áreas e países fazem das trocas mundiais. Veja-se o Quadro 12.

Como se vê, as exportações e importações latino-americanas correspondem quase que totalmente aos onze países que formam a ALADI, área de interesse para a formação do Mercado Comum. O quadro 13 mostra que o mercado latino-americano é potencialmente maior, já tendo acusado níveis superiores a US$ 100 bilhões nas vendas e compras em 1981, antes do pico da crise externa.

Retratando um padrão histórico perverso, o comércio exterior dos países da ALADI se faz precipuamente fora da região, com as trocas internas girando em torno de apenas 12%. Examinem-se nos Quadros 14, 15 e 16 os valores das exportações e importações dos países da área e a participação das vendas à ALADI no total exportado, na fase 1960-84.

O quadro 17 mostra como, à exceção da Bolívia, do Paraguai e do Uruguai, o comércio intra-ALADI tem alcance limitado para os demais países.

Tudo isso mostra a grande perspectiva que os países da ALADI têm de um amplo aproveitamento de um mercado importante que estará ao seu alcance com a integração do Mercado Comum. Particularmente importante é o mercado de bens de capital da ALADI que, com a integração, poderia ser suprido pelos fornecedores da área. O seu crescimento anual é grande e já em 1979 superava o valor de US$ 20 bilhões, como indica o Quadro 18, para apenas oito dos onze países-membros. Os países médios e pequenos da zona absorvem metade das importações de bens de capital, equivalentes ao triplo das importações brasileiras. Cerca de 60% das aquisições vêm do exterior da região.

É indiscutível a capacidade de ocupação desse mercado, em regime preferencial, pelos produtores da região. Nos últimos 30 anos, a capacidade instalada de fabricação de bens de capital teve grande desenvolvimento, quantitativo e qualitativo, evidenciada pelo vulto dos investimentos constantes do Quadro 11. É verdade que a estrutura industrial é assimetrica e a produção de bens de equipamento se concentra nos três países maiores. No entanto, os que têm mercado mais reduzido poderão beneficiar-se de duas formas: (a) fazendo sua indústria local participar na construção dos grandes projetos localizados em seu território; (b) orientando sua indústria a produzir de maneira especializada bens de equipamento requeridos pelos setores primários de sua economia. No primeiro caso, há numerosas partes de certos projetos grandes que unem a seu alto custo de transporte um uso intensivo do fator trabalho, o que acentua um estímulo à produção local. As projeções de demanda de bens de capital para toda a América Latina no decênio de 80, mostradas no Quadro 19, dão uma idéia da pujança desse mercado, que compreende um terço da demanda mundial de novas fábricas de cimento, com 140 fornos rotatórios no valor de US$ 7 bilhões, e cerca de 700 turbinas hidráulicas para centrais elétricas.

Ainda no mercado de bens, o mercado petroquímico da região se situa na ordem de US$ 15 bilhões anuais.

Dos mais interessantes é o mercado de serviços na área da ALADI. Não há avaliações nem quaitificações precisas. Não apenas é grande o número de grandes projetos de construção nos diversos países, como também há um campo imenso de cooperação e desenvolvimento de serviços que aproveitam novas tecnologias, como as tecnologias da informática. Transporte, turismo, bancos, seguros, engenharia de consulta e construção oferecem amplas oportunidades de intercâmbio e poderão beneficar-se do movimento integracionista.

4.5 — Como Superar os Obstáculos

Poucos duvidarão do alcance da formação de um Mercado Comum em substituição à ALADI. Todos se têm manifestado politicamente a favor da idéia, desde a criação da ALALC, em 1960, com o mandato de construir o Mercado em 15 anos.

A reticência e descrença de alguns virão do fato de nunca se ter avançado no domínio prático. Como se vê no Quadro 20, desde 1960 a América Latina procurou implantar sistemas de integração.

Felipe Herrera registra a evolução pouco convincente: "conocidas han sido las crisis por las que han pasado los sistemas mencionados, no tan solo por no haver podido cumplir ampliamente con sus objetivos primitivos, sino que además, como una consecuencia de procesos internacionales". O fracasso relativo da tentativa de integração através da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), que levou à sua substituição, em 1980, pelo esquema da ALADI, se deveu mais aos seguintes fatores:

a) o receio de cada país de pagar os custos e tomar os riscos da integração;

b) o processo de negociação, produto por produto, permitindo a manipulação das grandes empresas, inclusive multinacionais, que frearam a liberalização dos produtos essenciais;

c) o poder do veto;

d) a resistência dos países menores;

e) uma inflação errática em alguns países;

f) políticas cambiais inadequadas, levando a oscilações fortes nos tipos de câmbios reais;

g) o esquema da ALADI somente aprovou uma margem de preferência meramente simbólica em 1984;

h) o excesso de restrições não-tarifárias;

i) desde 1964, três quartos das concessões foram dadas para produtos "indolores", sem produção nacional ou já largamente importados.

O que faltou, acima de tudo, foi a coragem da decisão política, que agora poderá vir com o choque da crise da Dívida externa. O momento dramático que vivem todas as nações latino-americanas recomenda, agora, a tomada de posição.

As dificuldades anteriormente encontradas podem ser contornadas, em primeiro lugar, com a adoção de um processo linear de remoção das barreiras entre os países-membros. Os programas de ajustamento que vêm sendo implementados pelos principais países da região favorecem a adoção de políticas realistas de câmbio, que poderão ser concertadas de futuro num sistema monetário regional à semelhança do Sistema Monetário Europeu. O tratamento especial aos países de menor desenvolvimento relativo pode ser mantido no esquema integracionista e reforçado com a criação de Fundo de apoio. O atual mecanismo de Acordos de Créditos Recíprocos da ALADI pode servir de base a um acerto mais efetivo de pagamentos intra-zonais.

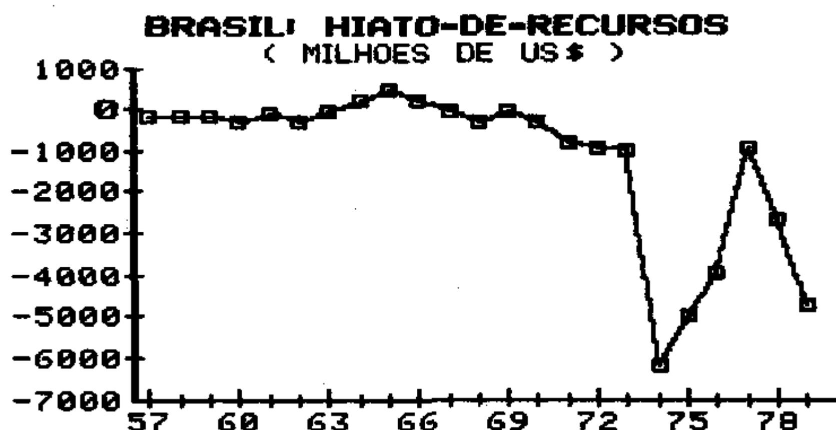
Mercado Comum latino-americano deveria abranger os países hoje membros da ALADI. Entretanto, torna-se-ia mais fácil de ser constituído se as negociações iniciais ficassem restritas ao Brasil, ao México e à Argentina, que não teriam receio de se engajarem ao processo e mais se aproveitariam dele. A Argentina já opera um ajustamento radical que a habilita a enfrentar a integração de mercados com mais facilidade. O México parece agora mais capaz de acolher a iniciativa desde que, em julho último, começou a adotar uma postura de abertura de sua economia, no plano interno e externo, cogitando inclusive de adesão ao GATT, suspendendo restrições à importação e substituindo seus regulamentos de autorização de importações por um sistema tarifário mais simples. Além disso, Brasil, México e Argentina participam conjuntamente de 32 dos Acordes de Alcance Parcial da ALADI e, em 12 destes, são participantes exclusivos.

O processo se torna mais eficiente se, após a decisão conjunta de Brasil, Argentina e México, os demais parceiros da ALADI aderissem a seguir ao Mercado Comum já constituído.

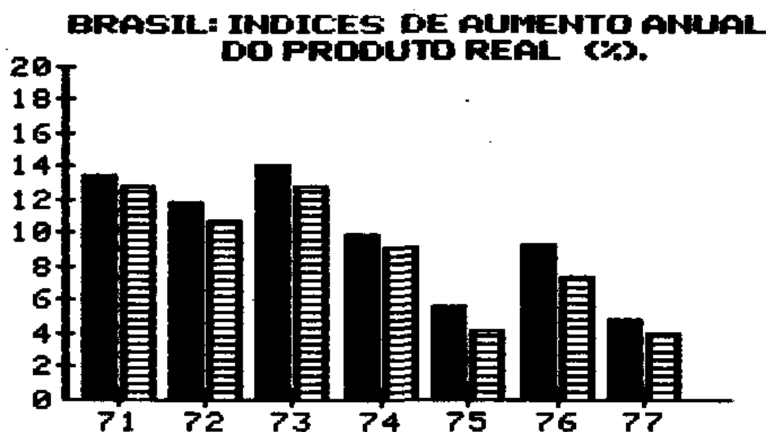
5 – CONCLUSÃO

Em 19 de setembro de 1946, em seu famoso discurso de Zurich, com sua visão de estadista, Winston Churchill pregou a união da Europa e a "criação de um grande mercado". A América Latina não pode enfrentar sem se unir economicamente, num grande mercado, os problemas da Dívida, do crescimento e da superação do atraso crônico e insuportável. A moratória da Dívida é estúpida. A renegociação inevitável é inadiável, mas o atendimento da pretensão mais importante dos devedores, a da capitalização ou redução dos juros, só se poderá fazer no bojo de uma reformulação mais profunda do sistema financeiro internacional, para a qual não se vislumbra boa vontade, decisão política nem engajamento dos países desenvolvidos. A formação de um Mercado Comum no âmbito da ALADI, iniciada pela integração econômica do Brasil, da Argentina e do México, é a única resposta válida dos países latino-americanos aos desafios da economia mundial.

QUADRO 1



QUADRO 2



Fonte: FGV, Conjuntura Econômica, Julho/1977 e Fevereiro/1978.

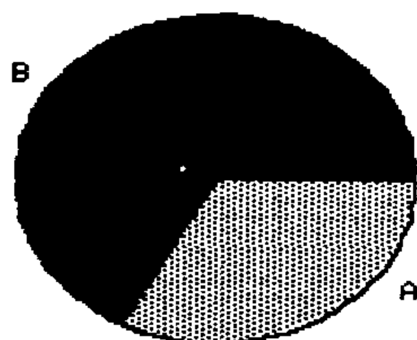
QUADRO 3

Dívida Externa dos Países em Desenvolvimento (exceto os da OPEC) — 1973-1984

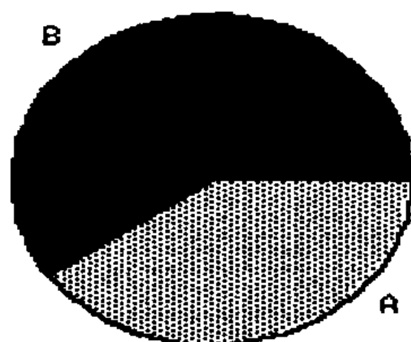
(Em Bilhoões de Dólares)	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Dívida Total	130.1	160.8	190.8	228.0	278.5	236.3	396.9	474.0	555.0	612.4	736.1	760.6
Dívida de Curto Prazo	18.4	22.7	27.3	33.2	42.5	49.7	58.8	85.5	102.2	112.7	104.4	97.2
Dívida de Longo Prazo	111.8	138.1	163.5	194.9	235.9	286.6	338.1	388.5	452.8	499.6	631.7	663.4
Por Tipo de Credor												
• Credores Oficiais	51.1	60.1	70.3	82.4	98.7	117.5	133.0	152.9	172.4	193.2	247.6	254.7
• Governos	37.3	43.4	50.3	57.9	67.6	79.1	87.2	98.7	108.6	120.4	....	....
• Organismos Internacionais	13.7	16.6	20.3	24.8	31.0	38.4	45.8	54.2	63.8	72.8	....	....
• Credores Privados	60.8	77.9	95.1	114.8	137.3	169.1	205.1	235.6	280.4	306.4	384.1	408.7
Por Área												
• África	14.2	17.7	21.9	26.9	35.0	42.1	49.6	55.1	60.5	67.1	75.0	70.7
• Ásia	30.0	34.6	39.8	46.4	57.9	67.4	76.1	88.4	100.8	115.1	131.7	179.3
• Europa	14.5	17.2	20.0	23.4	28.7	38.2	49.0	57.5	63.4	69.2	73.8	76.6
• Oriente Médio	8.7	10.3	13.3	16.1	20.3	24.7	28.4	32.9	35.4	39.3	43.7	56.2
• Hemisfério Ocidental	44.4	58.2	68.6	82.0	94.0	114.3	135.1	154.7	192.6	208.9	319.2	360.2
Relação Dívida Externa Exportações (%)	115.4	104.6	122.4	125.5	126.4	130.2	119.2	112.9	124.9	143.3	144.4	144.7
Relação Dívida Externa/ PNB (%)	22.4	21.8	23.8	25.7	27.4	28.5	27.5	27.6	31.0	34.7	34.7	37.5
Serviço da Dívida												
Pagamento do Serviço da Dívida (US$ bilhões)	17.9	22.1	25.1	27.8	34.7	50.3	65.0	76.2	94.7	107.1	93.2	103.4
Juros	6.9	9.3	10.5	10.9	13.6	19.4	28.0	40.4	55.1	59.2	55.1	68.7
Amortização	11.1	12.8	14.6	16.8	21.1	30.9	36.9	35.8	39.7	47.9	38.1	39.7
Relação Serviço da Dívida/ Exportações (%)	15.9	14.4	16.1	15.3	15.4	19.0	19.0	17.6	20.4	23.9	19.3	21.1

Fonte: FMI, World Economic Outlook, 1983 e 1984. Dados de 1983 e 1984 corrigidos com informações dos Bancos.

QUADRO 4



DIVIDA EXTERNA
PAISES DESENVOLVIDOS
(30/06/85)



DIVIDA EXTERNA
PAISES EM DESENVOLVIMENTO
(30/06/85)

Fonte: Banco Morgan
Nota: É crescente o endividamento externo dos países industrializados, que aumentaram substancialmente a sua parcela de recurso ao mercado internacional de capitais, passando de 58% em 1980 para 79% em 1984.

QUADRO 5
Dívida Externa da América Latina*

(Em US$ milhões)	1973	1983	1984**
BRASIL	12.680	91.613	101.8
MÉXICO	5.585	86.516	95.9
ARGENTINA	2.783	40.718	48.0
VENEZUELA	1.540	32.804	34.0
CHILE	3.178	17.654	18.4
PERU	1.441	11.592	13.5
COLÔMBIA	2.320	10.500	10.8
EQUADOR	336	6.200	6.8
URUGUAI	346	4.250	4.7
NICARÁGUA	334	3.400	3.9
PANAMÁ	457	3.100	3.5
BOLÍVIA	635	2.700	3.2
PARAGUAI	146	1.300	1.5
AMÉRICA LATINA	33.333	319.197	360.200
SERVIÇO DA DÍVIDA			
AMÉRICA LATINA	4.424	59.726	
COEFICIENTE DO SERVIÇO DA DÍVIDA***			
AMÉRICA LATINA	13,8%	51,7%	

*E CARIBE
**ESTIMATIVAS
***SOBRE AS EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS, MÉDIA DA REGIÃO.

QUADRO 6

Empréstimos do Euromercado

	PD	PED	PEP	ORG	TOTAL
1980	39.100	35.054	2.809	429	77.392
1981	86.022	45.264	1.791	302	133.379
1982	42.571	41.519	765	160	85.015
1983	38.465	32.272	1.212	1.321	73.270
1984	87.053	31.558	3.042	250	121.903
		Mercado de Títulos			
1980	32.732	2.485	65	6.638	41.920
1981	40.861	4.886	75	7.163	52.985
1982	63.062	5.003	65	9.912	78.042
1983	61.073	2.345	75	13.666	77.159
1984	91.763	3.467	198	11.659	107.087

Fonte: World Financial Markets

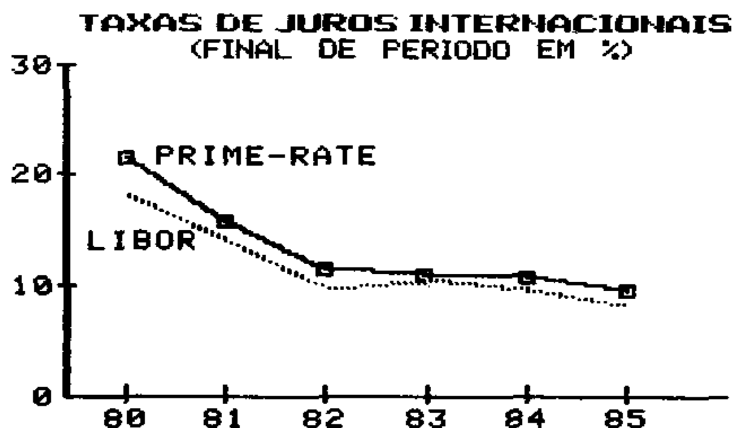
PD: Países Desenvolvidos; PED: Países em Desenvolvimento; PEP: Países Exportadores de Petróleo; ORG: Organismos Internacionais.

QUADRO 7
Financiamentos do Euro-Sistema
Parte dos Países em Desenvolvimento (PED)

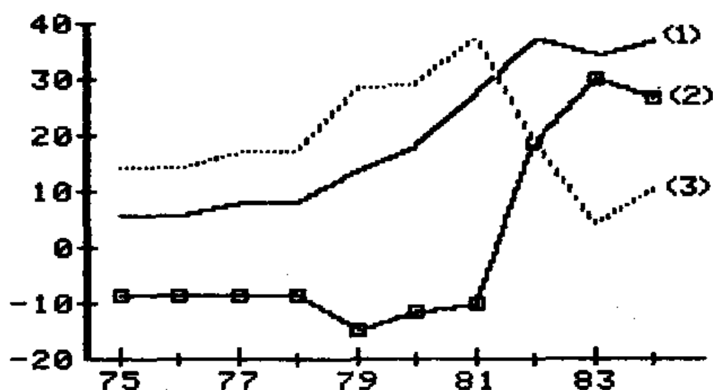
(Em US$ milhões e %)	**1972**	**1975**	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**
Eurocréditos						
Total	6,8	21,0	82,8	77,4	133,4	85,1
Parte dos PED (%)	35,5	52,9	57,9	45,3	33,9	47,9
Euro-Obrigações						
Total	9,7	20,0	41,0	41,9	53,0	76,2
Parte dos PED ($)	5,8	2,9	7,5	5,9	9,0	6,5
Conjunto do Euro-Sistema						
Total	16,5	41,0	123,8	119,3	186,4	161,3
Parte dos PED (%)	18,0	28,5	38,7	31,5	26,8	28,3

Fonte: B. MADEUF e C. OMINAMI: "Nouvelle D.I.T. et Keynésianisme planétaire: la fin des illusions" 1984.

QUADRO 8



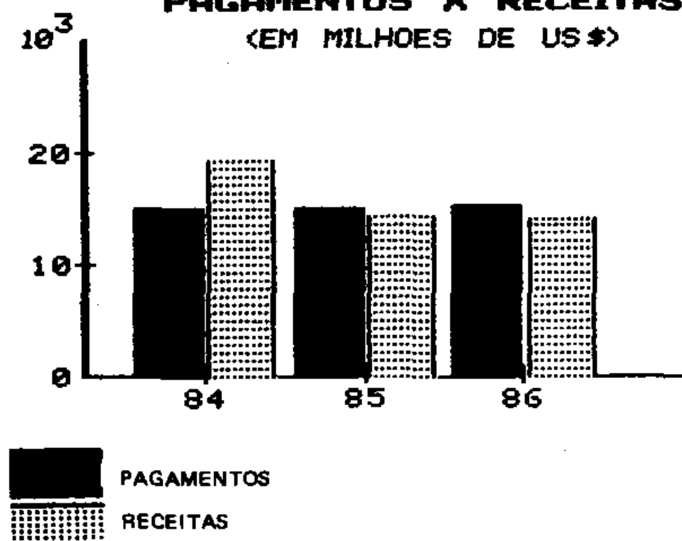
QUADRO 9

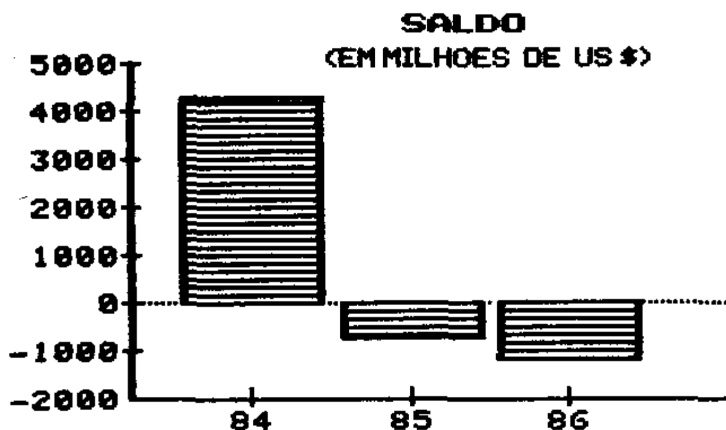


TRANSFERENCIA LIQUIDA DE RECURSOS PARA O EXTERIOR (MILHOES DE US $).

1 — Pagamentos Líquidos de Serviços (FATORES)
2 — Movimento Líquido de Capitais
3 — Transferência Líquida

QUADRO 10


PAGAMENTOS X RECEITAS
(EM MILHOES DE US $)
10^3
20
10
0
84
85
86
PAGAMENTOS
RECEITAS


SALDO
(EM MILHOES DE US $)
5000
4000
3000
2000
1000
0
-1000
-2000
84
85
86

QUADRO 11

INVERSION EN MAQUINARIA Y EQUIPO DE 8 PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1970-78

(En millones de dólares a precios de 1980 y de usuarios)*

PAÍS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Total 1970-78
Argentina	4.336	4.831	4.904	6.581	7.844	4.402	5.265	6.626	5.045	49.834
Brasil	9.798	11.789	14.004	18.723	22.990	23.719	23.296	23.017	24.762	172.098
México	5.730	5.434	6.123	7.496	8.721	9.815	9.207	7.347	9.270	69.143
Colombia	1.132	1.236	1.118	1.060	1.375	1.424	1.762	2.187	2.414	13.708
Perú	942	1.017	1.017	1.515	2.044	2.216	1.673	1.276	902	12.602
Venezuela	2.114	2.453	2.875	3.290	3.341	4.432	5.795	8.075	7.783	40.158
Bolivia	148	154	184	214	270	346	382	396	366	2.460
Equador	190	280	301	342	475	738	612	916	847	4.701
Total	**24.390**	**27.194**	**30.526**	**39.221**	**47.060**	**47.092**	**47.992**	**49.840**	**51.389**	**364.704**

Fuente: Cuentas Nacionales de los países e International Financial Statistics (Fondo Monetario Internacional).

*Se ha estimado que a precios de productor, las cifras de inversión serían un 25% menores. Los valores en moneda nacional de los países se convirtieron al tipo de cambio de importación.

QUADRO 12

Comércio Mundial em 1984

(Exportações FoB: Importações CIF)

	Exportações	Importações
Total	1.766 ,4	1.842,3
*Países industrializados**	1.214,7	1.310,0
C.E.E.	532,4	559,8
E. Unidos da América	217,8	341,1
Japão	169,7	136,6
A.E.L.C.**	109,2	110,4
Canadá	90,2	78,5
*OPEP (1983)****	185,1	145,3
A. Latina ****	94,8	57,9
M.C.C.A.	—	—
Demais países *****	646,7	616,1

*21 países da OCDE.
**Suécia, Suíça, Áustria, Noruega, Portugal e Islândia.
***Inclui Venezuela e Equador.
*****Dos socialistas só inclui Romênia, Hungria e China.

QUADRO 13

O MERCADO LATINO-AMERICANO

(Em US$ milhões)	1980	1981	1982	1983	1984
Exportações de Bens (FOB)	93.838	100.581	91.766	87.103	94.800
Importações de Bens (FOB)	95.435	102.949	84.184	55.548	57.200
Saldo Comercial	-1.598	-2.367	7.582	31.537	37.600

QUADRO 14

Importaciones, 1984 p
(miles de dólares corrientes)

Destino / Origem	Argentina	Bolívia	Brasil	Colombia	Chile	Equador	México	Paraguay	Perú	Uruguai	Venezuela	Total ALADI	Total general	Participación portentual de cada país en: Total ALADI	Total general
Argentina	—	398.000	838.200	26.100	121.700	8.300	78.700	48.700	36.600	100.600	5.500	1.662.400	4.582.400	19,9	8,7
Bolivia	76.942	—	61.136	2.226	15.632	554	11.392	370	14.969	1.294	285	184.800	560.000	2,2	1,1
Brasil	538.617	16.214	—	5.835	240.245	2.199	681.319	40.568	51.230	125.198	587.434	2.288.859	15.209.841	27,4	28,7
Colombia	51.261	5.874	139.538	—	46.518	58.375	111.236	1.918	84.421	12.741	360.232	672.114	3.982.420	10,4	7,5
Chile	160.900	6.600	296.400	21.500	—	46.000	21.800	36.500	49.200	9.300	251.800	900.000	3.480.500	10,8	6,6
Equador	22.200	55	131.700	40.900	29.500	—	256.500	440	28.900	1.290	1.320	282.805	1.458.100	3,4	2,8
México	170.125	102	230.208	8.892	13.888	1.103	—	1.484	6.481	4.918	1.516	438.717	11.254.299	5,3	21,3
Paraguay	80.959	79	167.890	49	4.500	5	208	—	-	4.765	6.500	264.955	513.055	3,1	0,9
Peru	127.000	4.000	91.000	20.000	30.000	3.000	18.000	2.000	—	7.000	25.000	327.000	2.140.000	3,9	4,0
Uruguay	81.100	450	123.300	45.000	5.800	150	53.100	11.600	2.600	—	1.900	325.00	713.600	3,9	1,5
Venezuela	132.800	3.315	407.200	119.450	43.200	3.000	37.200	8.300	47.200	5.400	—	807.065	9.044.000	9,7	17,1
Totales												8.353.715	52.938.215	100,0	100,0

QUADRO 15

Indicadores de intercambio comercial*
Comercio intra-ALADI
Exportaciones, 1984 p
(miles de dólares corrientes)

Origem	Destino Argentina	Bolívia	Brasil	Colombia	Chile	Equador	México	Paraguay	Perú	Uruguai	Vene-zuela	Total ALADI	Total general	Participación portentual de cada pais en: ALADI	Total gene-ral
Argentina		83.152	409.042	55.233	154.568	15.095	186.333	92.873	118.693	78.920	123.516	1.317.425	8100,00	16,4	–
Bolivia	339.215	–	16.210	4.981	9.093	1.147	158	79	21.152	237	3.084	395.356	760.300	4,9	–
Brasil	858.206	127.405	–	171.879	273.042	136.462	295.361	329.489	122.594	128.742	378.766	2.9821.946	27.004.796	35,3	3
Colombia	52.117	1.569	5.412	–	19.255	51.790	12.858	49	27.442	170	111.119	281.781	3.025.186	3,5	–
Chile	116.700	14.700	227.50	43.000	–	27.800	8.900	4.500	44.900	8.700	40.200	536.900	3.657.200	6,7	–
Equador	5.165	185	1700	57.000	33.500	–	1.050	5	2.600	130	2.700	104.035	2.581.085	1,3	–
México	44.780	568	561.426	69.175	15.832	39.384	–	208	14.087	42.747	34.689	822.896	24.053.568	10,3	2
Paraguay	40.525	6	53.219	0	16.754	165	64	–	1.343	6.800	7.753	126.629	334.502	1,6	–
Perú	33.000	29.000	44.000	74.000	49.000	29.000	18.000	0	–	3.000	45.000	324.000	3.147.000	4,0	–
Uruguay	91.451	1.394	114.646	4.479	11.362	1.192	4.886	7.497	6.567	–	5.009	248.481	971.000	3,0	–
Venezuela	11.955	235	530.490	266.345	218.561	313	6.255	156	13.385	80	–	1.047.775	15.636.579	13,1	17
Totales												**8.027.226**	**89.271.216**	**100,0**	**10**

*Elaborado por SEC/INTAL, sobre la base de información procedente de Argentina, INDEC; Bolivia, Instituto Nacional de Estadisticas; Bras CADEX y Banco Central; Colombia, INCOMEX; Chile, Banco Central; Equador, Banco Central; México, Secretaria de Programación y Presupuest Paraguay. Banco Central; Perú, Banco Central; Uruguay, Banco Central; Venezuela, Ministerio de Minas y Energia, Instituto de Comercio Exterior do Estados Unidos, Departamento de Comercio; SEC/INTAL. Estadisticas de Intercambio Comercial de los paises latinoamericanos 1980-1983.

QUADRO 16

PARTICIPAÇÃO DAS VENDAS À ALADI NO TOTAL EXPORTADO

	1984 TOTAL US$ Milhões	1984 ALADI US$ Milhões	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984
			%						
Brasil	27.004	2.821	7.1	11.6	17.3	18.4	14.4	9.4	10.4
Argentina	8.100	1.317	15.8	21.0	22.9	19.0	19.9	12.3	16.3
Bolívia	760	395	12.3	8.9	35.3	41.6	51.6	51.8	52.0
Colômbia	3.025	281	3.2	9.6	14.0	19.1	16.9	10.1	9.3
Chile	3.657	536	7.7	12.2	22.9	21.0	19.2	11.7	14.7
Equador	2.581	104	7.8	10.0	18.0	14.6	22.1	8.5	4.0
México	24.053	822	2.9	9.5	4.6	5.1	4.8	3.9	3.4
Paraguai	334	126	33.0	38.2	46.3	49.9	50.0	40.2	37.9
Peru	3.147	324	9.8	6.5	17.0	13.1	13.0	11.1	10.3
Uruguai	917	248	2.5	12.6	37.1	28.6	30.7	23.7	27.0
Venezuela	15.636	1.047	11.2	12.5	7.7	8.2	9.5	7.7	6.7
Total	**89.271**	**8.027**	**9.3**	**12.5**	**14.0**	**13.3**	**12.6**	**8.8**	**9.0**

QUADRO 17

ESTADISTICAS DE AMÉRICA LATINA

Esportaciones intra-ALADI (porcentaje del total)

Período	Argentina	Bolívia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1960	15,8	12,3	7,1	3,2	7,7	7,8	2,9	33,0	9,8	2,5	11,2
1970	21,0	8,9	11,6	9,6	12,2	10,0	9,5	38,2	6,5	12,6	12,5
1975	25,9	35,9	15,5	20,7	23,7	33,6	13,0	35,6	16,9	29,3	12,3
1980	22,9	35,3	17,3	14,0	23,0	18,0	4,6	46,3	17,0	37,1	7,7
1981	19,0	41,6	18,4	19,1	21,0	14,6	5,1	49,9	13,1	28,6	8,2
1982	19,9	51,6	14,4	16,9	19,2	22,3	4,8	50,0	13,0	30,7	9,5
1983	13,1	51,8	9,4	10,1	11,7	8,6	4,2	40,2	11,2	24,4	7,2

Exportaciones destinadas a los países de la ALADI, como porcentaje de las exportaciones totales.
Fuentes: 1960/70/75 CEPAL: 1980/81/82/83 "Estadisticas de Comercio Exterior de los Países Latinoamericanos", INTAL Programa de Operación Empresarial.

Importaciones intra-ALADI (porcentaje del total)

Período	Argentina	Bolívia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	
1960	13,6	12,5	13,7	1,9	17,1	6,2	0,2	28,9	7,9	26,9	1,9
1970	21,1	20,4	10,8	8,6	19,4	9,8	2,8	37,7	15,0	35,2	3,7
1975	25,8	36,1	5,6	11,0	29,3	13,9	5,6	6,10	16,7	36,1	6,9
1980	20,3	30,7	11,6	14,9	27,8	11,6	3,7	5,29	14,6	37,6	6,8
1981	19,5	32,7	14,0	19,2	23,8	13,0	4,6	46,3	15,2	44,8	8,3
1982	28,8	32,3	16,7	20,4	22,4	13,0	3,8	47,3	18,0	41,5	9,5
1983	32,1	32,6	14,3	20,7	25,7	16,0	2,5	48,0	16,0	40,5	8,0

Importaciones procedentes de los países de la ALADI, como porcentaje de las importaciones totales.
Fuentes: 1960/70/75 CEPAL: 1980/81/83/83 "Estadisticas de Comercio Exterior de los Países Latinoamericanos". INTAL, Programa de Operación Empresarial.

QUADRO 18
IMPORTAÇÕES DE BENS DE CAPITAL DE 8 PAÍSES LATINO AMERICANOS EM 1970-1979
(US$ Milhões)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Argentina	484.3	565.8	604.4	547.0	634.6	726.7	686.1	1,369.0	1,384.4	2,405.5
Brasil	956.9	1,331.9	1,827.6	2,449.7	3,214.8	4,205.0	3,750.6	3,099.2	3,569.3	3,802.5
México	980.1	913.4	1,156.6	1,498.2	1,957.2	2,827.4	2,909.4	2,536.6	3,543.0	5,925.2
Colômbia	370.1	340.4	341.4	335.5	423.5	503.9	617.9	638.1	1,203.2	2,286.2
Peru	211.2	208.6	217.9	359.6	646.4	831.0	737.8	577.3	582.6	824.0
Venezuela	671.1	806.4	1,033.0	1,109.0	1,504.7	2,602.7	3,276.6	4,358.6	5,070.1	4,531.2
Bolívia	57.4	55.7	70.1	93.4	138.5	199.1	210.2	238.5	309.0	341.4
Equador	90.9	112.7	120.7	139.4	250.3	435.4	438.3	724.5	826.9	982.2
Total	3,822.0	4,335.9	5,371.7	6,531.8	8,779.0	12,331.2	12,626.9	13,531.8	16,488.5	20,098.2

Fonte: CEPAL

QUADRO 19
AMÉRICA LATINA: DEMANDA ESTIMATIVA DE BENS DE CAPITAL NO DECÊNIO DE 1980

SETORES	NECESSIDADES
PAPEL	440.000 TM DE EQUIPAMENTOS
NAVIOS MERCANTES	7.000.000 TRB
INDÚSTRIA SIDERÚRGICA	30.000.000 TM DE AUMENTO DE CAPACIDADE
CIMENTO	1.000.000 TM DE EQUIPAMENTO
FERROVIAS	4.000 LOCOMOTIVAS 8.000 VAGÕES DE CARGA
ELETRICIDADE	129.000 MW DE AUMENTO DA POTÊNCIA INSTALADA

Quadro 20
Sistemas de Integração da América Latina

Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM)

País	**Data de Ingresso**
Antiga e Barbuda	Julho 74
Bahamas	Julho 83
Barbados	Agosto 73
Belize	Julho 74
Domirica	Julho 74
Granada	Julho 74
Guiana	Agosto 73
Ganoica	Agosto 73
Monteserrat	Julho 74
San Cristobal e Nieves	Julho 74
Santa Lucia	Julho 74
San Vicente	Julho 74
Trinidade y Tabago	Agosto 72

Mercado Comum Centro Americano (MCCA)

País	**Data Ingresso**
Costa Rica	Setembro 63
El Salvador	Maio 61
Guatemala	Maio 61
Honduras	Abril 62 (retirou-se em Jan. 71)
Nicarágua	Maio 61

Associação Latino-americana de Integração (ALADI)
Associação Latino americana de Livre Comércio (ALALC) de 1960 a 1980

País	**Data de Ingresso**
Argentina	Jan 81
Bolívia	Março 82
Brasil	Nov. 81
Colômbia	Maio 81
Chile	Maio 81
Equador	Março 82
México	Fevereiro 81
Paraguai	Dezembro 80
Peru	Novembro 81
Venezuela	Março 82

Acordo de Cartagena
Grupo Andino

País	**Data de Ingresso**
Bolívia	Novembro 69
Colômbia	Setembro 69
Chile	Setembro 69 (retirou-se em out. 76)
Equador	Novembro 69
Peru	Outubro 69
Venezuela	Novembro 73

Notas

1. Raul Prebisch: "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", em *Revista de la CEPAL*, abril 1981.
2. Walter Rostow: "The Stages of Economic Growth", 1960.
3. Berthold Frank Hoselitz: "Theories of Economic Growth", 1967.
4. Victor L. Urquidi: "Problèmes fondamentaux des perspectives de développement", Tomo 12, nº 46, Paris, 1984, p. 163.
5. M. Aglietta: "Les configurations de l'économie mondiale", 1982.
6. Charles Albert Michalet: "Le capitalisme mondial", Paris, 1976.
7. P.B.Ruffini: "Les Banques Multinationales", Paris, 1983.
8. A. Lipietz: "Le Capital et son Espace", Paris, 1977.
9. Bernadette Madeuf: "Endettement international et multinationalisation: la relève", em *Mondes en Développement*, Tomo 12, nº 47/48, 1984.
10. Celso Furtado: "A Nova Dependência: Dívida Externa e Monetarismo", Rio de Janeiro, 1982.
11. William Cline: "International Debt: Sistemic Risk and Policy Response", Washington, 1984.
12. Anatole Kaletsky: "The Costs of Default", New York, 1985.
13. Rudiger Dornbusch: "A Stabilization Program for Brazil", 1984.
14. Robert Devlin: "La carga de la deuda y la crisis: se deberá llegar a la solución unilateral?", em *Revista de la CEPAL*, nº 22, 1984.
15. Robert Roosa: "IMF Survey"., 1983.
16. Pedro Pablo Kuczynski: "Latin American Debt: Act Two", em *Foreign Affairs*, nº 62, 1982.
17. Governo do México: "Facilidades para el financiamento del deficit de balanza de pagos provocado por las altas tasas de interés", agosto de 1983.
18. Carlos Massad: "La deuda externa y los problemas financeros de América", em *Revista de la CEPAL*, nº 20, 1983.
19. Allan Meltzer: "The International Debt Problem", em *Fortune*, 1984.
20. Norman Bailey: "Exchange Participation Notes: an Approach to the International Financial Crisis", Washington, 1983.
21. Peter Kenen: "A bail-out for the banks", em *New York Times*, 6.3.83.
22. Minos Zombanakis: "The International Debt Threat: a Way to Avoid a Crash", em *The Economist*, 30.4.83.
23. Dragoslaw Avramovic: "The debt problem of developing countries at end-1982", 1983.
24. Anatole Kaletsky, op. cit.
25. OEDC: "Positive Adjustment Policies", Paris, 1983.
26. Enrique V. Iglesias: "Balance Preliminar de la economia latinoamericana durante 1983", *Revista de la CEPAL*, nº 22, 1984.
27. Bela Balassa: "Export and Economic Growth: Further Evidence", em *Journal of Development Economics*, vol. 5, junho de 1978, p. 181-9.
28. William Tyler: "Growth and Export Expansion in Developing Countries: Some Empirical Evidence", em *Journal of Development Economics*, vol. 9, agosto de 1981, p. 121-30.
29. André Philip, prefácio a "Intégration Economique entre Pays en voie de développement", de F. Kahnert, P. Richards, E. Stontjesdijk, P. Thomopoulos, Paris, 1969.
30. Miguel S. Wionczek: "Requisitos para uma possível Integração", em "A integração econômica da América Latina", Rio de Janeiro, 1966, p. 19.
31. Paul Krugman: "New Theories of Trade Among Industrial Countries", em *American Economic Review*, Maio de 1983, p. 343-7.
32. Belisario Betancur: "El orden econômico internacional, un semóforo em rojo", transcrito em *"Integración Latinoamericana"*, março de 1985;
33. Miguel S. Wionczek, op. cit., p. 20.
34. CEPAL: "The Latin American Common Market", México, 1959.
35. Raul Prebisch: "Os obstáculos ao Mercado Comum Latino-americano", em *"Integração Econômica da América Latina"*, 1966, p. 160.

A POLÍTICA BRASILEIRA DE LIMITES NO SÉCULO XIX

Amado Luiz Cervo*

RESUMO

A idéia de nacionalidade e a política de limites. O tardio despertar da consciência pública ante a grave questão das fronteiras do Brasil. O *uti possidetis*, doutrina brasileira: origens, formulação e implicações. Reações dos governos vizinhos e interpretações da historiografia.

INTRODUÇÃO

Em 1822, o Brasil independente herda uma situação de fronteiras *de facto* confortável, *de jure* delicada. A expansão se dera no período colonial, falicitada pelo espírito conquistador, racional e logístico, dos portugueses, pela tolerância espanhola durante a união das coroas, pela ganância aventureira dos bandeirantes e pela obstinação dos posseiros em fincar pé na terra ocupada. Os fatos atropelam os atos jurídicos: cai a *Inter Coetera*, o tratado de Tordesilhas, o tratado de Madri e o próprio tratado preliminar de Santo Ildefonso, anulado pela guerra de 1801 e o subseqüente tratado de Badajoz, segundo a interpretação da diplomacia brasileira, desde o início do segundo reinado. Fronteiras assentadas, indefinição jurídica: eis o problema de 1822. Aproximadamente 16.000km estão à espera de atos jurídicos que delimitem a fronteira terrestre do Brasil com seus Estados vizinhos, todos agora independentes e soberanos, à exceção das possessões do Norte em mãos de potências colonialistas européias.

A questão dos limites, no seu significado, não aflorou à consciência política dos estadistas da independência brasileira. Sua importância, no cálculo político, emergirá lentamente, dentre preocupações de outra ordem, até alçar-se, por volta de 1850, entre as questões de solução imperativa, a demandar uma ação do Estado. Esta estender-se-á por um período ulterior ainda mais longo, até alcançar seus objetivos.

A processualística de limites, no caso do Brasil, explica em parte a lentidão histórica. Uma teoria dessa processualística permite distinguir quatro fases: a) por um ato de vontade, senão mesmo de boa vontade, bilateral, dois Estados decidem regular suas fronteiras e, para tanto, nomeiam seus plenipotenciários, aos quais confiam instruções específicas; b) segue a fase de negociações, geralmente árduas e prolongadas, conforme demonstram os protocolos

* Professor da Universidade de Brasília.

das conferências; c) o tratado de limites, que resulta da fase anterior, remete aos Estados novamente o poder decisório, quanto à sua aceitação ou não, envolvendo o respectivo processo de ratificação; d) procede-se à demarcaçao, feita por comissões mistas que trabalham sobre o terreno e redigem suas atas.

Como se percebe, a cada fase do processo, produz-se determinado tipo de documentos, os quais, somados aos documentos parlamentares e à imprensa, constituem as fontes primárias básicas para a pesquisa histórica. No Brasil, as fontes diplomáticas encontram-se no *Arquivo Histórico do Itamarati* e vêm publicadas em parte no *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros*, apresentado anualmente, desde 1831, à consideração da Assembléia, que o discuta por ocasião da votação do respectivo orçamento. A documentação política é conservada nos arquivos do Senado e da Câmara dos Deputados e vem publicada, em sua quase totalidade, nos *Anais* do Parlamento brasileiro, nas *Atas* do Conselho de Estado e nas *Consultas* da seção de Estrangeiros daquele Conselho. A *Biblioteca Nacional* reúne imensa coleção de periódicos brasileiros, reproduzidos em microformas. Existem coletâneas de textos e atos, reunidos por pesquisadores, que auxiliam o estudo da questão de limites[1].

Este trabalho não tem por objetivo refazer a história das fronteiras à época da monarquia. Seu enfoque centraliza-se num dos aspectos falhos da historiografia ou seja, o tratamento político da questão. Quais as coordenadas políticas que pairam por sobre o emaranhado dos fatos descritos pelas análises tradicionais? É óbvio que às posturas políticas brasileiras encontram-se vinculadas forças determinantes da história, econômicas, geográficas, demográficas, psicológicas, éticas, jurídicas, que podem projetar a análise para além de suas ambições imediatas. O político, entretanto, tem aqui sua especificidade, tornada objeto de investigação. Subordinadas a essa abordagem, as fontes que se revelam mais úteis são as políticas: selecionamos, pois, os *Relatórios* dos Negócios Estrangeiros e os principais atos jurídicos do Estado, em primeiro plano; as *Atas* do Conselho de Estado e os *Anais* do Parlamento, em segundo.

Toda política de limites obedece a certos pressupostos histórico-culturais: elã expansionista, pressões econômicas, idéias de nacionalidade, vontade de dominação, complexo de superioridade, como também, em teoria, direito internacional, boa vizinhança, vontade de entendimento entre os povos, respeito mútuo, preocupações com a paz e a segurança. Tais contingências, eminentemente internas, devem ser analisadas caso a caso e, se possível, comparadas, para melhor inteligibilidade. Nosso primeiro esforço orientar-se-á nesse sentido: identificar pressupostos histórico-culturais da política brasileira de limites. Seguir-se-á o ensaio teórico da questão: uma definição desenvolvida da política brasileira de limites no século XIX, à luz das atitudes e posições tomadas pela chancelaria, pelo Conselho e Parlamento, expressas em atos de governo e papéis de toda sorte. Como foi implementada e a que resultado chegou, feito o balanço em 1889?

1. A IDÉIA DE NACIONALIDADE E A POLÍTICA DE LIMITES

A idéia de nacionalidade, como produto histórico-cultural, não exclui outras determinações de uma política de limites. No caso do Brasil, para o século XIX, constitui elemento de análise tão compensador quanto, porexemplo, a determinação econômica das entradas e bandeiras no período colonial. Desde o século XVIII, assiste-se ao movimento inverso, de regresso à faixa atlântica, onde se concentram atividades produtivas e populações. A idéia de nacionalidade é selecionada, pois, como fator, básico de análise, na origem da política brasileira de limites à época do Império. Para demonstrar a hipótese, revelou-se útil recorrer inicialmente ao método da história comparada, de grande efeito explicativo mas de uso delicado. Proceder-se-á à aproximação de quatro casos: a carta européia de 1815, o caso norte-

americano, o argentino e o brasileiro. Por serem distintos, permitem isolar características próprias. A Europa de 1815 serve de demonstração negativa, os outros casos, positiva: o americano é a antítese do brasileiro, situando-se o caso argentino num bom meio termo.

Novo mapa político foi traçado no Congresso de Viena, em resposta ao imperialismo cultura e militar francês. Três vertentes históricas o fundamentaram: o legitimismo, a mística da Santa Aliança e as vistas pessoais dos vencedores. Sua grande falha residia, precisamente, no divórcio entre a nacionalidade e a configuração das fronteiras. Pretendia-se, na prática, obstruir a capacidade de determinação do sentimento nacional. As agitações na Itália e na Alemanha, as revoluções na Bélgica, Polônia e Grécia, logo vieram colocar em xeque aqueles princípios e comprovar a importância dessa última força psicossocial[2].

Na história dos Estados Unidos não foi a idéia de nacionalidade elemento determinante de uma política de limites, mas, ao contrário, o ingrediente da ideologia de fronteira o elemento determinante da nacionalidade. Esta foi a tese sobre o papel da fronteira exposta por Frederick Jackson Turner perante a *American Historical Association*, no congresso de 1893. Uma tese polêmica, como se pode observar pelos efeitos que provocou sobre a historiografia. Turner fundamenta sua interpretação em estudos históricos: "Behind institutions, behind constitutional forms and modifications, lie the vital forces that call the organs into life and shape them to meet changing conditions. The peculiarity of American institutions is, teh fact that they have been compelled to adapt themselves to the changes of an expanding people... The true point of view in the history of this nation is not the Atlantic coast, it is the Great West... And to study this advance, the men who grew up under these conditions, and the political, economic, and social results of it, is to study the really American part of our history"[3]. Ao questionar o significado da fronteira, Thomas Clark converge para as mesmas conclusões: a história norte-americana deve ser considerada, sob múltiplos aspectos, como uma espécie de aventura de fronteira[4]. Em seus quatro volumes de uma história puramente descritiva, Dale van Every narra a epopéia de fronteira, mostrando como essa expansão leva de roldão, além dos limites, populações indígenas, territórios, autoridade nacional e potências estrangeiras[5].

Para os objetivos desse trabalho, extraímos do caso americano apenas um elemento de princípio: desde a independência, mas sobretudo na primeira metade do século XIX, a idéia de nacionalidade que lá se construiu é a idéia da nacionalidade extrovertida, centrífuga, alimentada pelo aventurismo do pioneiro, pela busca de novos espaços, onde vivenciar as liberdades. Uma nacionalidade inacabada, de insuficiência congênita, aberta ao longíquo, ao desconhecido, ao não possuído. Política de limites, se é que pode haver em tais circunstâncias, se definiria melhor por uma fórmula nunca empregada: *uti possidebitis*, não *uti possidetis*. Turner representa a versão historiográfica de uma corrente que deslanchou em 1885 com a obra *Manifest Destiny* de John Fiske. Turner está para a expansão territorial da primeira metade do século XIX, a chamada "era da fronteira", assim como Fiske para o expansionismo da segunda metade daquele século e o imperialismo do início do século XX.

As fronteiras argentinas representam um caso histórico distinto: desde a independência e através do século XIX, a Argentina está à busca de sua identidade nacional. Certas contradições históricas tornam essa construção difícil, estendendo-a pelo tempo: o conflito entre Buenos Aires e o interior coloca em permanente risco a unidade da Confederação; a confusão estabelecida entre a nacionalidade e as delimitações do antigo vice-reinado do Prata enfrenta as independências de territórios adjacentes, como o Uruguai e o Paraguai. Uma certa indefinição da nacionalidade — o que é ser argentino? — condiciona obviamente as diretrizes de uma eventual política de limites, como também as atitudes frente a iniciativas de Estados vizinhos. Examinem-se, por exemplo, a posição argentina ante a independência paraguaia em 1810 e seu reconhecimento formal pelo Brasil em 1844; as pretensões argentinas nos ajustes

de fronteira com o Paraguai e com o Brasil[6].

Seria útil, mas impossível no quadro desse trabalho, estender esse tipo de análise para avaliar até que ponto as experiências de formação dos outros Estados latino-americanos estiveram ligadas às respectivas nacionalidades e como a imbricação dos elementos repercutiu sobre as políticas de fronteira no continente.

A idéia de nacionalidade elaborada no Brasil à época da independência apresenta-se em circunstâncias e com características diversas. Fundamentou-se sobre duas bases: por um lado, a ruptura com Portugal, obtida a custo de uma decisiva batalha na esfera tanto política quanto militar — a chamada política do rompimento — e um exagerado desejo de afirmação aos olhos do mundo, consubstanciado numa política de reconhecimento da nacionalidade, que sacrificou, mediante concessões a favor das potências européias, mormente a Inglaterra, a conquista histórica da independência; por outro lado, a manutenção da unidade da ex-colônia, a grande obra política de José Bonifácio, que recorreu, para tal fim, à instituição monárquica. Essa idéia de nacionalidade, que transparece nos textos da época, e prevalece ao longo do século, é a idéia de uma nacionalidade introvertida, acabada, estribada mesmo no mito da grandeza legada, da auto-suficiência interna, a abundância de recursos e espaço. É voltada para o interior, preservativa do disponível. Uma idéia perfeitamente tributária do conservantismo brasileiro, que não exclui, é claro, os acenos de uma civilização do progresso. Quanto às fronteiras, a inferência é lógica: o expansionismo do período colonial levou o espaço à sua dimensão ideal. Ao determinar a política de limites, a idéia de nacionalidade postula princípios claros, que serão coerentemente formulados com o tempo. Por enquanto, a devolução de Caiena à França e a criação da República Oriental do Uruguai são aceitas sem dificuldades, já que tais fatos não sofrem a censura daquela instância de determinação. É mister, entretanto, deduzir ainda da idéia de nacionalidade o princípio da preservação do espaço como essência da política de limites.

Entre 1810 e 1836, elabora-se uma gigantesca construção jurídica que subordina as relações externas do Brasil à Europa, mediante dezoito tratados. Esse "sistema dos tratados", afetando todos os aspectos das relações exteriores, fez o Brasil saltar diretamente do colonialismo obsoleto ao moderno sistema de dependência, que o capitalismo comandava naquele estágio de sua evolução. Seus efeitos, nefastos para o interesse nacional, foram criticamente identificados e veementemente denunciados, desde 1827, na Câmara dos Deputados e, posteriormente, também no Senado[7]. O sistema produziu um efeito colateral que interessa a presente questão: a aversão generalizada pelos tratados, que não se desejava mais, nem bons nem maus. Contra essa postura política teve-se que lutar, até dobrá-la, por volta de 1850, quando se inaugura uma nova política de tratados, mediante os quais se regulamentariam os limites e se estreitariam os vínculos com os países vizinhos.

Outras circunstâncias contribuíram para o tardio despertar do espírito público brasileiro ante a magna questão dos limites. Foi ela enclausurada numa política isolacionista, deliberadamente instaurada após a convenção de 27 de agosto de 1828 com as Províncias Unidas do Rio da Prata, o resultado maior da paz estabelecida no Sul. Nesse isolacionismo, ou *neutralidade*, como se dizia então, persevera a Regência e o Segundo Reinado, até 1849, quando o Visconde do Uruguai substitui Olinda na chancelaria e começa a preparar a intervenção contra Oribe e Rosas.

Como, pois, extrair do desejo de aprximação com a América, das simpatias americanistas, das idéias de amizade, boa vizinhança, que adoçavam o discurso político brasileiro de então um significado que os projetasse para além da retórica, estando o Brasil amarrado à Europa por vínculos de dependência intransponíveis, por um lado, e, por outro, receoso de uma política ativa no continente? Estando, além do mais, em fase de realização progressiva da independência e de fortalecimento da unidade interna, processo esse que culmina na

consolidação do Estado somente no início do segundo reinado?

A história das fronteiras evidencia, como qualquer outro domínio, a complexidade e a unidade dos atos humanos do passado. Complexidade, na medida em que se percebe, pela análise histórica, a existência de elementos comparáveis comuns a todo caso e específicos ou próprios de cada situação singular. Unidade, porque em história nenhum fato se esgota na singularidade, mas acena para a referência a todas as manifestações do social. Uma política de limites é, pois, governada por múltiplas determinações, de variado valor explicativo. A história das fronteiras na Europa, na África, nas Américas, não pode ser elaborada segundo modelo único.

As alternativas que têm os Estados diante de si, condicionadas àqueles elementos de determinação, ao definirem uma política de limites, são, em princípio, múltiplas e distintas. Fiquemos com o continente americano. Com as independências, o problema se coloca. As soluções, como sabemos, virão lentamente, com o passar dos séculos. Em teoria, a política de limites pode ser: a) a dos tratados, aqueles firmados entre as antigas potências colonizadoras, mormente ibéricas, mais dotadas de senso jurídico do que as anglo-saxônicas; b) a do *uti possidetis*, ou seja a ocupação efetiva do território; c) a da transação, mediante troca ou aquisição de territórios; d) a da negociação, que pode fazer *tabula rasa* das alternativas anteriores ou tomá-las, e a outras, por base; e) a do arbitramento por terceira potência, escolhida bilateralmente; f) a da força, que impõe unilateralmente as linhas demarcatórias. Uma alternativa pode ser eleita como base de uma política, que se mantém através do termpo ou é abandonada a favor de outra. Uma alternativa, por outro lado, pode conjugar opções, em escala de prioridade decrescente, por outras alternativas. O oportunismo e a indefinição de política também devem ser incluídos entre as hipóteses possíveis.

Diante disso, eis a questão: qual a política brasileira de limites no século XIX? Houve uma opção clara, foi mantida, que nuances apresentou, foi implementada coerentemente? Qual a base doutrinal em que se fundamenta tal política? O estudo é por si mesmo interesssante, mas adquire significado superior, se referido à história política como um todo. As respostas a tais questões devem ser procuradas em três categorias documentais: os papéis da chancelaria, os papéis do Parlamento e do Conselho de Estado e os atos jurídicos pertinentes, ou seja, o direito positivo dos tratados de limites. Restará examinar as reações dos Estados vizinhos ante à doutrina e à política brasileiras.

2. A POSIÇÃO DA CHANCELARIA

Até meados do século, as fontes apontam para hesitações doutrinais e práticas, do lado da chancelaria brasileira. A ausência de uma doutrina que vincule pensamento e ação apresenta-se como um obstáculo concreto. Se a chancelaria rejeita as iniciativas da Grã-Colômbia (1826) e da Bolívia (1834), porque recorriam ao tratado de Santo Ildefonso como princípio regulador, instrui seu encarregado de negócios junto à mesma Bolívia (1837), em conseqüência de incidentes de fronteira, para que se garantisse o respeito àquele tratado colonial, enquanto não se concluísse um novo tratado bilateral. Por outro lado, o Império negou-se a ratificar o tratado de limites e navegação de 1841 com o Peru, feito na base do *uti possidetis*, e o tratado de limites de 1844 com o Paraguai, em conformidade com a linha de Santo Ildefonso[8].

O *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* permite acompanhar, pela sua parte expositiva como através de vasta documentação anexa, a posição da chancelaria. Até 1838, os limites não figuram entre as preocupações maiores da diplomacia brasileira. Há uma tomada de consciência gradativa, diante da questão, cuja gravidade é percebida à medida em que se multiplicam incidentes de fronteira: o ministro uruguaio, D. Lucas J. Obes, em 1834,

forja um plano segundo o qual todos os limítrofes se uniriam contra o Brasil, para lhe impor as fronteiras de Santo Ildefonso; a guerra no Rio Grande do Sul e as agitações no Uruguai colocam em risco a segurança daquelas fronteiras; autoridades de Chiquitos concedem sesmarias em território da província de Mato Grosso; tropas francesas invadem o território brasileiro no Oiapoque. Tais incidentes produzem dois efeitos na consciência pública: trazem a questão de limites ao primeiro plano das preocupações e induzem a convicção segundo a qual a paz com os vizinhos passa pela sua solução.

O *Relatório* de 1838, evidenciando essa evolução, traz pela primeira vez o título "Fronteiras do Brasil" e afirma: "o mesmo Governo conceitua, como uma das primeiras necessidades públicas, a determinação definitiva dos limites do Brasil". Estende-se em justificar e avaliar o trabalho de uma comissão de especialistas designados para estudar a matéria e demonstrar as condições de viabilidade ou não de uma ação diplomática multidirecionada. Deixa transparecer a prudência do governo, que subordina a iniciativa diplomática a exames "prévios" e decisões "prévias"[9].

Prudência ou insegurança? Dentre as decisões "prévias", pode-se supor, figura uma doutrina de limites. Um passo decisivo nesse sentido é dado com o tratado de 8 de julho de 1841, pelo qual ajustaram-se os limites com o Peru, abrindo-se àquele país a navegação do Amazonas. Temendo que outros Estados viessem igualmente a reivindicar a livre navegação, o governo imperial recuou e negou-lhe a ratificação, mas pela primeira vez ficou assentada a doutrina brasileira do *uti possidetis*, inscrita no artigo 14: a demarcação será feita "pelos meios mais conciliatórios, pacíficos, amigáveis e conforme ao *uti possidetis* de 1821 em que começou a existir a República peruana, procedendo de comum acordo, em caso de convir-lhes, a troca de alguns terrenos ou outras indenizações, para fixar a linha divisória da maneira mais exata, mais natural, e mais conforme aos interesses de ambos os povos". Duarte da Ponte Ribeiro foi talvez o diplomata brasileiro de maior responsabilidade na orgem da doutrina do *uti possidetis* e no conseqüente abandono dos tratados coloniais. Curiosamente, inspirou-se na posição mantida pela Bolívia e pelo Peru, à época em que as duas repúblicas se haviam confederado sob o governo de Santa Cruz. Estando o encarregado de negócios na Bolívia, fica sabendo, oficialmente, em 1837, que aquela República rejeitava os tratados coloniais sobre limites. Ponte Ribeiro percebe então que tal posição é a que de fato melhor convém ao Brasil e daí por diante, em seus inumeráveis estudos sobre todas as questões, revelar-se-á o mais afeiçoado defensor da nova doutrina, contrapondo-se, quando necessário, às posições divergentes da chancelaria e do Conselho de Estado[10].

Após essa primeira definição doutrinal clara, da qual se pode mesmo deduzir certas implicações do *uti possidetis*, os *Relatórios* se restringem, até meados do século, a relatar os fatos, sem contribuírem para a formulação política e a fundamentação doutrinal.

A política externa brasileira resulta extraordinariamente reforçada nos meados do século, por uma série de sucessos. Essa afirmação foi precedida pela obtenção da autonomia alfandegária em 1844. Em 1849 ascende à chancelaria uma personalidade forte que rompe com a tradição neutralista dos gabinetes da regência e dos liberais da maioridade. O Visconde do Uruguai, José Antônio Soares de Souza, equaciona o contecioso com a Inglaterra acerca do tráfico de escravos, fazendo passar a lei de repressão, à qual complementa a lei de terras, estimulando a imigração. Decide depois pelas armas a sorte de Oribe e Rosas, assegurando a tranqüilidade do lado do Prata. Desencadeia o que então se convencionou chamar de "grande política americanista", mediante a qual, por meio de tratados de limites, comércio, navegação, paz e amizade pretendia estreitar os vínculos com as nações vizinhas. O redirecionamento da política externa da Europa para a América trazia, pois, em seu bojo a decisão de consolidar, tornar pública e implementar uma política brasileira de limites. Os papéis da chancelaria vieram confirmar a coerência demonstrada pelo governo que formula então, em defini-

tivo, uma doutrina de limites que manterá, inalterável em sua essência, até o final do Império: a doutrina do *uti possidetis*.

Em meio à guerra do Sul, o Visconde do Uruguai revela em 1851 o nível de interesse a que se alçou a questão dos limites: "O governo ocupa-se, e continuará a ocupar-se, aproveitando as oportunidades que se oferecerem, de regular as nossas fronteiras com os Estados vizinhos, o que muito importa, para evitar as dificuldades e complicações que resultam do estado em que atualmente se acham as coisas"[11]. Iniciativas, definição doutrinal e primeiros resultados marcam os anos de 1851-52. Duarte da Ponte Ribeiro, em missão especial ao Chile, Peru, Bolívia, Nova Granada e Equador, celebrou com o Peru uma convenção "pela qual foram regulados os limites com o Império, segundo o princípio do *uti possidetis*", inscrito, como se sabe, no tratado de 1841. Teve depois destacados de sua missão a Venezuela, a Nova Granada e o Equador, confiados à missão de Miguel Maria Lisboa, que para lá se dirigiu, "levando instruções para celebrar ajustes no mesmo sentido do que foi concluído com a República do Peru". Por outro lado, no artigo 2 do tratado de limites de 12 de outubro de 1851 com o Uruguai, inscreve-se também o princípio norteador: "As altas partes contratantes reconhecem como base que deve regular seus limites o *uti possidetis*"[12].

O chanceler brasileiro se contenta, pois, em registrar aqui e ali, sumariamente, o princípio do *uti possidetis*, sem fundamentá-lo nem definir-lhe implicações. Esse desenvolvimento será determinado pelas circunstâncias. Observa que a falta de solução para os limites impede o acerto de outras questões e "pode prejudicar seriamente para o futuro as boas relações", especialmente no caso do Paraguai. As antigas metrópoles tentaram mas não resolveram a questão, removeram certas dificuldades, mas falharam quanto à demarcação. Três elementos, de acordo com o Visconde do Uruguai, vêm aumentar o grau de dificuldades: o tempo, enquanto complicador, as pretensões incompatíveis com a outra parte, aliadas à deliberação de não recuar dessas mensas pretensões, e, finalmente, a tendência à penetração em território brasileiro de populações vizinhas, com espaço mais restrito, enquanto as populações brasileiras, que buscavam as minas, tendiam agora a retornar ao litoral. Em 1853, o mesmo Visconde pondera duas alternativas de solução: homem decidido, não descarta o caminho das armas para "cortar essas dificuldades", mas prefere a via das negociações e obter por meio delas "tratados de princípio", que definam os pontos cardeais e deixem às comissões de demarcação o traçado da linha, como sucedeu no caso do Uruguai[13].

As circunstâncias sugerem, pois, a necessidade de uma definição política clara, fundada numa doutrina simples, que se possa sustentar pela argumentação e implementar pela ação diplomática. Paulino José Soares de Souza e Antônio Paulino Limpo de Abreu, que sucede ao primeiro na chancelaria, demonstraram ser esta a única alternativa. José Maria da Silva Paranhos irá sustentá-la, posteriormente, de forma magistral.[14] Será assim consolidada a doutrina do *uti possidetis*, com os corolários anexos que a complementam, para nortear a política brasileira de forma invariável, de 1850 ao final do Império. Os Estados vizinhos irão aceitá-la, um a um, com exceção da Argentina e da Colômbia. A primeira, após reconhecê-la em 1857, recua e apela aos tratados coloniais para o ajuste na zona de Palmas e a segunda mantém sua posição procurando sempre sustentar a validade dos mesmos tratados.

Em primeiro lugar, a imutabilidade da doutrina. Os papéis da chancelaria não deixam passar a ocasião de reafirmá-la: "o princípio adotado sobre limites foi o *uti possidetis*, base invariável que temos seguido na celebração dos tratados análogos com as Repúblicas vizinhas" (1857); "O governo imperial está de perfeito acordo com o governo boliviano no princípio de que cumpre respeitar as antigas posses, o *uti possidetis* de ambos os Estados" (1859): "Por aquela República (Venezuela) foi segunda vez reconhecida solenemente a linha divisória a que o Brasil tem incontestável direito, postos de parte os antigos tratados celebrados entre a Espanha e Portugal, e observado o *uti possidetis* dos respectivos países, princípio por

que tem constantemente pugnado o Império em todos os ajustes negociados com seus limítrofes" (1860); "Sua Majestade o Imperador do Brasil e a República da Bolívia concordam em reconhecer, como base para a determinação da fronteira entre os seus respectivos territórios, o *uti possidetis*, e, de conformidade com este princípio, declaram a definem a mesma fronteira..." (tratado de 1867)[15].

Embora estabelecida com clareza, a doutrina brasileira haveria de sujeitar-se a certas modificações, sugeridas pela prática diplomática. São corolários que vêm dar-lhe flexibilidade e operacionalidade. Em 1857, referindo-se às fronteiras com o Paraguai, o Visconde do Rio Branco torna público o corolário ao qual se deve recorrer na ausência de ocupação efetiva, circunstância em que não se pode aplicar a doutrina oficial: "O reconhecimento desta fronteira funda-se nos mesmos princípios adotados pelo governo imperial para o ajuste de limites com as outras Repúblicas vizinhas: 1º *uti possidetis*; 2º as estipulações celebradas entre as coroas de Portugal e Espanha, nos pontos em que elas não contrariam os fatos de possessão, e esclarecem as dúvidas resultantes de falta de ocupação efetiva"[16]. A rigidez do *uti possidetis* pode ceder ante benefícios mútuos, mediante a troca, cessão ou transação de territórios, tendo em vista obter fronteiras "mais naturais e convenientes", acesso a vias navegáveis e rotas comerciais[17]. Uma troca de notas entre os ministros brasileiros e boliviano, em 1858-59, serve para definir o período em que a ocupação efetiva gerou o direito: reteve-se o corolário estabelecido pela primeira vez no tratado de 8 de julho de 1841 com o Peru: o *uti possidetis* é o do período colonial, não agindo contra esse direito o fato de se haver desocupado ou reocupado territórios após as independências[18].

Os papéis da chancelaria raramente apresentam argumentos em favor do *uti possidetis*. A defesa desse princípio e sua fundamentação racional parecem supérfluos, ante o apoio que obteve do Parlamento e do Conselho de Estado. Há consciência de que corresponde ao interesse nacional e à melhor forma de se obter a solução para os limites. A chancelaria não se furta, entretanto, em justificá-lo ocasionalmente. O *Relatório* de 1854 anexa uma carta do Barão de Humboldt a Miguel Maria Lisboa, plenipotenciário brasileiro junto à Venezuela e à Nova Granada, na qual o famoso americanista opina sobre a necessidade de se adotar o *uti possidetis* como a melhor dentre as políticas de limite[19]. Em 1859, o Visconde do Rio Branco, rompendo com a displicência tradicional da chancelaria, parte em defesa pública do princípio. Trata-se de doutrina fundada na racionalidade e na justiça, apta a imprimir coerência e unidade de política, opção única para o país, zelosa pelo território enquanto previne usurpações, "de que aliás não carece o Brasil para a sua grandeza e prosperidade"[20].

As determinações histórico-culturais auxiliam a compreender a escassez de textos justificativos. *O uti possidetis é um sub-produto da idéia brasileira de nacionalidade, como demonstrou* Paranhos, e, por tal razão, não carece de fundamentação, no entendimento dos estadistas. É tão óbvia a doutrina, quanto a idéia de nacionalidade: "O Brasil possui território tão vasto — lê-se no *Relatório* de 1867 — que não necessita aumentá-lo em prejuízo de seus vizinhos. O que seu governo deseja é que, no interesse de todos, conheça cada um o que lhe pertence e fique discriminada a sua jurisdição. Tal é o único motivo dos imensos esforços que ele tem feito para conseguir a completa designação da extensa fronteira do Império. Nenhum outro o impele e sobre isto não pode haver a mais leve sombra de dúvidas"[21]. Essa postura determina também as soluções para as fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, após a guerra. Explica, pela lógica, as dificuldades criadas pelo Brasil à anexação do território paraguaio entre o Pilcomaio e a Baia Negra pela Argentina e a segurança imperial ante as pretensões da mesma Argentina na Zona de Palmas. A cada qual, de direito, o que lhe pertence, de fato, em virtude das "antigas posses".

Os documentos da chancelaria brasileira, em síntese, permitem firmar algumas conclusões sobre a política brasileira de limites no século XIX:

1) Hesitações doutrinais e práticas até meados do século.

2) Definição de uma doutrina de limites, a do *uti possidetis*, pública e coerentemente mantida de 1851 a 1889.

3) Opção pela negociação bilateral como método de implementá-la.

4) Determinação ocasional de corolários à doutrina: a) referência aos tratados coloniais, na ausência de ocupação efetiva: b) ocupação colonial prolongada à independência como geradora do direito; c) permuta, cessão ou transação de territórios em favor da fronteira mais natural e dos interesses do comércio e da navegação; d) vinculação da navegação e do incremento comercial à solução dos limites; e) defesa intransigente e universal do *uti possidetis* assim caracterizado.

3. A FUNÇÃO DO CONSELHO DE ESTADO E DO PARLAMENTO

No século XIX, nos regimes políticos que mantinham instituições representativas, as relações internacionais sofriam a influência de tais órgãos. Nos cálculos dos homens de Estado, três variáveis eram introduzidas: as preferências políticas, a opinião pública e os interesses de classe. Além disso, os órgãos representativos, por suas atribuições próprias, exerciam o controle de certos aspectos dessas relações e, por outro lado, ao submeterem a sua crítica a política do governo, forçavam-no a uma prestação de contas de seus atos. Nos regimes absolutistas ou ditatoriais estavam os governos em condição de ignorar ou menosprezar aquelas pressões sociais.

O Brasil teve a seu favor, no século XIX, a estabilidade do quadro institucional, desempenhando o Conselho de Estado e o Parlamento um papel importante e vigoroso, no campo das relações exteriores. A questão de limites é acompanhada com assiduidade e responsabilidade por ambos os órgãos.

O Conselho de Estado foi o braço forte do governo. O exame de suas atas mostra, entretanto, que sua ação de forma alguma pode ser qualificada de subserviente. Ao contrário, as divergências de posição dos conselheiros testemunham o clima de liberdade de expressão com que redigiam seus instruídos pareceres e participavam dos debates. Descompromissados com o governo, a polêmica se instaura por vezes entre liberais e conservadores. Os limites ocuparam o Conselho freqüentemente. Defende ele a doutrina brasileira do *uti possidetis*, vinculando-a às conveniências históricas circunstanciais, como a navegação, o comércio, a segurança, o interesse nacional, a paz. Muito importante foi sua atuação no caso dos limites com o Paraguai e entre o Paraguai e a Argentina, após o conflito, como também entre o Brasil e a Argentina acerca da zona de Palmas. São dois exemplos de dificuldades decorrentes da problemática de fronteiras que demandam cada qual um artigo[22].

O Parlamento brasileiro, no século XIX, acompanhou, por sua vez, a política de fronteira, de forma insistente e intensa. O volume de textos produzidos sobre a questão é positivamente enorme. À diferença do Conselho, cujos pareceres e atas revestem um caráter mais técnico, o Parlamento confere à questão sua verdadeira dimensão política. Sem dúvida, também o Parlamento sustenta a doutrina brasileira, reforçando, pelo respaldo político que oferece, as atitudes e ações do governo, mas seu papel deve ser melhor qualificado. O Parlamento filtra a questão pelo ângulo da paz e do bom entendimento com os povos vizinhos. Contribui para o amadurecimento da consciência pública sobre a gravidade da questão e para desencadear uma ação correspondente. Sustenta essa ação, a partir de 1851, acompanhando os passos do governo e cobrando dele o zelo, a competência e os resultados esperados. Foro político, o Parlamento é sensível ao interesse nacional, mas não se compromete com a rigidez doutrinal que por vezes critica do lado da chancelaria. Aos interesses da paz, do bom enten-

dimento, do incremento das relações comerciais, da navegação, não hesita em sacrificar alguns palmos de terra em detrimento do *uti possidetis*. A solução dos limites com as nações da bacia amazônica, por exemplo, traz em seu bojo um plano de integração e cooperação regional verdadeiramente ousado para a época.

Esses aspectos positivos, em que se consubstancia a contribuição do Parlamento, não devem fazer esquecer certos riscos inerentes ao debate público de assuntos delicados da esfera diplomática. O Parlamento se converte, por vezes, em caixa de ressonância, senão mesmo em amplificador, das tensões geradas pelas situações de fronteira. Dependendo de suas lideranças, tanto pode agravá-las como distendê-las. Não faltam exemplos em ambos os sentidos[23].

4. A POSIÇÃO DOS ESTADOS VIZINHOS

É útil distinguir a posição dos governos, dos respectivos congressos, e dos escritores. Há uma corrente entre publicistas hispano-americanos, segundo a qual a doutrina brasileira do *uti possidetis* adotada no século XIX serviu à expansão das fronteiras brasileiras. Essa corrente não conta, entretanto, nem com o respaldo dos fatos, nem da teoria. O exame da documentação brasileira, como ficou delineado acima, permitiu fundamentar o *uti possidetis* na introspecção da nacionalidade, na eliminação da conquista e de outras formas de ampliação do território. O aprofundamento do estudo, presume-se, poderá contribuir para a revisão acadêmica e para a preservação da distensão política alcançada. Aquela interpretação da doutrina brasileira vem geralmente acompanhada da defesa da doutrina hispano-americana do *uti possidetis juris*. Segundo ela, a política de fronteira inter-hispano-americana deve guiar-se pelos títulos jurídicos emanados do soberano espanhol, tais como as delimitações de vice-reinados, audiências, capitanias, etc. E os ajustes entre o Brasil e os Estados hispano-americanos, pelos tratados firmados entre as duas metrópoles colonias, supondo-se em vigor, na época da independência, apenas o tratado de Santo Ildefonso, de 1777: "Este tratado constituye para las naciones hispánicas el derecho escrito que debe regir para delimitar sus territorios en lo que se refiere al Brasil y sus vecinos"[24]. Para o historiador e político argentino, Vicente G. Quesada, "El único principio que la buena fe y la razón puede acceptar es el uti possidetis juris, es decir, la posesión con título, porque es la única que garante la estabilidad legal de las propriedades linderas"[25].

A essa corrente literária responde o Barão do Rio Branco em sua exposição acerca do tratado de 8 de setembro de 1909: "O chamado *uti possidetis juris*, do momento da independência das nações sul-americanas, foi uma invenção mal achada dos publicistas e diplomatas de origem espanhola que, nas discussões sobre fronteira com o Brasil, quiseram tomar por fundamento das mesmas o inválido tratado preliminar de 1777"[26]. Pela tradição brasileira, o referido tratado é considerado inválido, a) por ter sido concluído pelas potências coloniais, b) por ter sido "preliminar" e não definitivo e c) por ter sido juridicamente anulado pelo tratado de Badajoz que sucedeu à guerra de 1801 entre Espanha e Portuga. Só lhe cabe, pois, por consentimento eventual, um valor indicativo.

Diferente é a posição dos governos limítrofes, conforme os atos emanados de suas respectivas chancelarias. Desde o tratado não ratificado com o Peru, de 1841, o princípio do *uti possidetis* não só é aceito, como também costuma vir consignado explicitamente nos tratados. Os governos, sucessivamente, exprimem sua adesão à doutrina do *uti possidetis*, convertendo-a numa doutrina latino-americana de direito internacional público. Consta dos seguintes tratados de limites, ratificados por ambos os governos: 12 de outubro de 1851 com o Uruguai (Art. 2), 23 de outubro de 1851 com o Peru (Art. 7: "os limites do Império do Brasil com a República do Peru sejam regulados em conformidade do princípio *uti possidetis*"),

convenção de 6 de abril de 1856 com o Paraguai, tratado de 5 de maio de 1859 com a Venezuela, de 27 de março de 1867 com a Bolívia[27].

Posta de lado a querela acerca da identificação dos rios pelos quais se faria o ajuste entre o Brasil e a Argentina, somente a Colômbia sustentou durante todo o século XIX uma luta firme e coerente em defesa do *uti possidetis juris*, com plena consciência de estar isolada em termos de política de limites. Já em 1826, ao tempo da Grã-Colômbia, seu enviado à corte do Rio de Janeiro para tratar sobre limites trazia instruções que rezavam: "En el tratado de límites bastará á usted fijar la línea divisoria como quedó fijada em 1777... linderos que á virtud de aquellos antiguos tratados sean los justos"[28]. Em 1853, pelo tratado de 25 de julho, o governo colombiano chega à doutrina do *uti possidetis* — que coincidia com o *uti possidetis juris* segundo a interpretação da chancelaria brasileira — mas fica na impossibilidade de ratificá-lo. Embora haja outros elementos a considerar, é certo que o Senado colombiano negou-lhe aprovação, derrubando o ato do governo, por uma questão de princípio. A partir de então, como o Senado mantém suas diretrizes, a solução é adiada, em virtude da confrontação doutrinal. Uma proposta de arbitramento é rejeitada pelo governo imperial e, nessas circunstâncias, o ajuste de fronteiras entre os dois países somente virá com o tratado de 21 de abril de 1907, já no período republicano [29]. As soluções obtidas no período republicano estão conforme à doutrina tradicional em todos os casos, incluindo os arbitramentos, com exceção da sentença italiana acerca dos limites com a Guiana Inglesa e da solução para o caso do Acre.

Conclusão

A doutrina brasileira do *uti possidetis*, definida à época da monarquia, serviu de base para a política brasileira de limites, implementada pela própria monarquia e, posteriormente, pelo Barão do Rio Branco, para os ajustes ainda pendentes. Cedeu ao arbitramento somente nos casos de extremo fracasso da ação diplomática.

Foi uma política flexível, na media em que instituiu o método da negociação bilateral para sua aplicação. Essa *praxis* obteve a aceitação da doutrina pela maioria dos Estados limítrofes e a afirmação concomitante de suas identidades nacionais. Pôs fim ao ciclo expansionista do período colonial e do reino unido, preservando entretanto a obra dos colonizadores portugueses, incorporada ao patrimônio brasileiro.

A doutrina do *uti possidetis* assentou-se em firme base histórico-cultural, em que prevalece a idéia de nacionalidade. Uma lógica implacável entre os dois elementos conferiu à política brasileira coerência, racionalidade e continuidade.

O suporte da opinião pública, expressa através da imprensa, do Conselho de Estado e do Parlamento, garantiu seu triunfo. Para tanto, também contribuiu o princípio de interesse social que lhe é inerente: a consagração e defesa dos direitos do posseiro. Não é sem sentido a coincidência, em 1850, da votação da importante lei de terras, cujos longos debates se haviam centrado precisamente em definir os direitos do posseiro, e a formulação pública de uma doutrina que os consagra a nível internacional. Duas propriedades, pode-se dizer, estão em jogo por trás dessa doutrina: a individual e a nacional.

Fortalecida com tais atributos, a doutrina foi capaz de neutralizar extremismos: silenciou algumas vozes que se alçaram no século XIX em favor de uma política brasileira expansionista, por um lado, e, por outro, fez saber que não se toleraria uma iniciativa similar de governos vizinhos em detrimento das "posses" brasileiras.

Seu maior significado histórico situa-se, entretanto, do lado dos resultados. Os ajustes de fronteira alcançados eliminaram a principal causa de tensões e conflitos entre as nações do continente e o Brasil, abrindo o caminho da paz e da cooperação. Quase toda proposta

de limites trazia embutido um plano de expansão do intercâmbio bilateral. São estes aspectos positivos, por sobre as inevitáveis dificuldades práticas, que a pesquisa histórica ainda está por resgatar, compulsando a documentação original das chancelarias, conselhos e parlamentos. Sem isto não se poderá construir o sentido da experiência latino-americana de fronteira.

Os limites desse trabalho são óbvios. Embora abrangesse, em seus desígnios, a formulação, fundamentação e implicações da política de limites, restringiu-se ao nível da decisão política tal como se depreende da posição do governo brasileiro. Embora pretendesse descaracterizar a historiografia panfletária e nacionalista, tanto brasileira quanto hispano-americana, restringiu-se a pouca investigação nesse terreno. Embora objetivasse a análise da posição dos governos do continente e sobretudo de seus órgãos representativos e da imprensa, não reuniu os elementos de informação necessários para tal. Nem sequer fez a vinculação entre a política portuguesa de fronteiras à época colonial com a política brasileira que lhe dá continuidade. Em suma, o presente trabalho não passa de um ponto de partida para estudos mais avançados.

Notas

1. ACCIOLY, Hildebrando. *Actos internacionais vigentes no Brasil.* Rio de Janeiro, 1936-37, 2 v.; CAMPOS, Raul Adalberto de. *Legislação internacional do Brasil (1808-1929).* Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1929, 2 v.; PINTO, Antônio Pereira. *Apontamentos para o direito internacional.* Rio de Janeiro, F. L. Pinto, 1864-69, 4 v., reeditados em 1980 pela Editora da Universidade de Brasília.
2. Ver RENOUVIN, Pierre, *Histoire des Relations Internationales* Paris, Hachette, 1965, t. V.
3. TURNER, Frederick Jackson. *The Frontier in American History.* New York, Halt, Rinehart and Winston, 1963, p. 2-4.
4. CLARK, Thomas D. *Frontier America.* New York, Charles Scribner's Sons, 1959.
5. EVERY, Dale van. *A fronteira norte-americana.* Belo Horizonte, Itatiaia, 1967, 4 v.
6. PINTO, *op. cit.*, v. 3; CALOGERAS, João Pandiá. *A política exterior do Império.* São Paulo, Ed. Nacional, 1927-, 3 v.; NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império.* Rio de Janeiro, Nova Aguilar, 1975; QUESADA, Vicente G. *História Diplomática Latino-Americana.* Buenos Ayres, 1920, 3 v.
7. CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1926-1889).* Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 20-30.
8. Ver SOARES, Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil.* Rio de Janeiro, Conselho Federal de Cultura, 1972, p. 133 e 199; CHAVES, Omar Emir. *Fronteiras do Brasil; limites com a República da Colômbia.* Rio de Janeiro, Bedeschi, 1943, p. 171; *RELATÓRIO da Repartição dos Negócios Estrangeiros.* Rio de Janeiro, Typ. Univ. de Laemmert, 1837, p. 10; ACCIOLY, Hildebrando P. P. *Limites do Brasil; a fronteira com o Paraguai.* São Paulo, Ed. Nacional, 1938.
9. RELATÓRIO..., 1838, p. 5-9. A comissão era composta pelos senadores José Feliciano Fernandes Pinheiro (Visconde de São Leopoldo) e José Saturnino da Costa Pereira.
10. O TRATADO de 8 de setembro de 1909 — entre os Estados Unidos do Brasil e a República do Peru. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1910, p. 8. Ver SOARES, *op. cit.*, p. 171. A contribuição de Duarte da Ponte Ribeiro para os estudos e a política de limites é analisada por SOUZA, José Antônio Soares de. *Um diplomata do Império (Barão da Ponte Ribeiro).* São Paulo, Ed. Nacional, 1952 (Brasiliana, 273).
11. RELATÓRIO..., 1851, p. XII.
12. RELATÓRIO..., 1852, p. XIV; Anexo F, p. 17.
13. RELATÓRIO..., 1853, p. 10.
14. Ver os *Relatórios* e a documentação anexa dos anos subseqüentes.
15. RELATORIO..., 1852-67, *passim.*
16. RELATORIO..., 1857, p. 28; 1859, p. 37.
17. RELATORIO..., 1858, p. 42; 1867, p. 64.
18. RELATÓRIO..., 1859, Anexo i, p. 3-5.
19. RELATÓRIO..., 1854, Anexo k, p. 13-15.
20 RELATÓRIO..., 1859, p. 37.
21. RELATÓRIO..., 1867, p. 6.

22. As Atas do Conselho Pleno foram publicadas em 13 volumes (Brasília Senado Federal, 1973-78). Os textos significativos para a questão de limites correspondem às seguintes sessões: 17 de agosto de 1860 (v. 5, p. 129-136); 5 de janeiro de 1863 (v. 5, p. 333-347); 13 de outubro de 1866 (v. 6, p. 60-70); 18 de março de 1867 (v. 6, p. 164-170); 30 de setembro de 1867 (v. 7, p. 3-101); 26 de abril de 1870 (v. 8, p. 117-133); 7 de dezembro de 1870 (v. 8, p. 151-163); 22 de dezembro de 1871 (v. 8, p. 281-301); 1 de março de 1872 (v. 8, p. 302-350), 24 de janeiro de 1874 (v. 9, p. 57-106); 11 de junho de 1875 (v. 9, p. 237-266); 24 de outubro de 1884 (v. 12, p. 3-43), 12 de janeiro de 1889 (v. 12, p. 196-205). A Câmara dos Deputados vem publicando, desde 1978, as Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros, tendo já trazido a público os quatro primeiros volumes.
23. Os *Anais* do Parlamento brasileiro, com sua publicação em dia, desde 1826, somam mais de dois mil volumes. Devem ser complementados, quanto à documentação parlamentar, pelos arquivos de ambas as casas. Ver CERVO. *op. cit.*
24. DROUET, B. Checa. *La doctrina americana del uti possidetis de 1810.* Lima, Gil, 1936, p. 23.
25. QUESADA, *op. cit.*, v. 3, p. 164.
26. O TRATADO de 8 de setembro..., *op. cit.*, p. 10.
27. Ver PINTO, *op. cit.*, v. 3 e 4; SOARES, *op. cit.*, VIANA, Helio. *História das fronteiras do Brasil.* Rio de Janeiro, Laemmert, s. d., 2 v.
28. *Apud* CHAVES, *op. cit.*, p. 171.
29. SOARES, *op. cit.*, 133-170.

REPERTÓRIO DA PRÁTICA BRASILEIRA
DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

do Prof. ***Antônio Augusto Cançado Trindade,***
Ph.D. Universidade de Brasília e Instituto Rio-Branco

Vol. I: Período 1961-1981, 353 págs.
(1a. edição, esgotada)
Vol. II: Período 1941-1960, 365 págs.
Vol. III: Período 1919-1940, 278 págs.
Vol. IV: Período 1899-1918 (no prelo)
Vol.: V: Índice Geral Analítico (no prelo)

Coletânea lançada em 1984 pela Fundação Alexandre de Gusmão, como parte do programa de implantação do Projeto de Publicações de Documentos Diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores.

Preço: Cz$ 30,00 o volume
Informações: junto a esta Revista

A MERCANTILIZAÇÃO (TEMPORÁRIA?) DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DO PETRÓLEO

Amaury Porto de Oliveira

O quarto de século subseqüente à II Guerra Mundial foi período de expansão sem precedentes da produção mundial, das trocas e dos investimentos intrnacionais, tudo num clima de liberalização extensiva do comércio. A economia mundial internacionalizou-se crescentemente e as companhias transnacionais ampliaram o seu alcance. Um estudo sistemático da Universidade Harvard sobre 400 dessas companhias mostrou como, no período 1960-1975, a empresa transnacional média criou ou adquiriu, ano após ano, quatro novas filiais de produção em país estrangeiro, de tal modo que ao fim do período estava a firma instalada em mais de dez países.

A partir de 1973-74, como resultado de rupturas de tipo industrial e financeiro perceptíveis desde 1967, as economias desenvolvidas de mercado entraram numa fase de crescimento bem mais lento e instável. Num contexto de progressão reduzida da demanda, de concorrência mundial intensificada e de incerteza quanto aos parâmetros econômicos e monetários, as transnacionais foram levadas a modificar suas estratégias. No caso das *majors* do petróleo, isso significou compactar e dar maior eficiência à estrutura das firmas. Concentrar os esforços de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) nas tecnologias capazes de criarem — no nível da produção refino e circulação do petróleo e derivados — novas barreiras à entrada na indústria. Diversificar atividades de maneira a mante-las — as *majors* — como a força diretora do sistema energético mundial. Buscar meios e modos de reduzir ao mínimo os custos e os riscos, aumentando ao máximo a capacidade de adaptação e previsão da firma, num ambiente econômico em rápida mutação.

Uma das principais novidades deste quarto de século em que nos encontramos foi a ampliação e o aperfeiçoamento da informação. Na sua acepção mais abrangente, a informação amplia-se e aperfeiçoa-se a cada dia que passa. Com a associação da telecomunicação à informática (telemática) surgiu no mundo uma força econômica de enormes potencialidades. Transmitir e analisar dados tomou-se a ocupação central de numerosas instituições públicas e privadas, que operam do ângulo das mais variadas disciplinas: estatística, economia, sociologia, psicologia, pesquisa operacional, análise de sistemas, etc. A comunicação impôs-se como fator determinante do desenvolvimento econômico, transformada que foi num sistema de sinalizações e comandos suscetíveis de reforçarem o poder dos grandes aparelhos públicos ou privados, nacionais ou transnacionais.

O peso econômico da informação não pode assim ser dissociado das relações de forças

do mundo real. No plano Norte-Sul, antes de mais nada, é imperioso ter-se em conta a dominação financeira, técnica e científica dos países industrializados sobre a concepção, produção e localização da aparelhagem informática. E a primazia deles na coleta, tratamento e circulação dos dados que alimentam tal aparelhagem.

Os países da OCDE representam 95% do mercado mundial da informática. O Brasil, primeiro país do Terceiro Mundo na matéria, figura em décimo-quinto ou décimo-sexto lugar entre os utilizadores mundiais da aparelhagem correspondente. Apenas dois países da África (Argélia e Nigéria) aparecem na lista dos primeiros cinqüenta. Os Governos dos países em desenvolvimento têm, aliás, plena consciência desse desequilíbrio informático, e esforçam-se por minorá-lo na medida das suas possibilidades. Um dos foros desse esforço é o *IBI (Intergovernamental Bureau of Informatics)*, criado há dez anos atrás no quadro da UNESCO.

Em novembro de 1984, o IBI realizou em Valência (Espanha) uma das suas conferências. Especial atenção receberam, ali, os dois aspectos mais preocupantes da telemática no plano das relações Norte-Sul. O fenômeno dos fluxos transfronteiriços de dados (FTD) e a teledetecção (*remote sensing*). A este último respeito foram citados exemplos, na conferência, de como o uso de satélites permite aos países industrializados darem-se conta de formações geológicas específicas ou de insucessos nas colheitas de países do Terceiro Mundo, antes de os Governos correspondentes tomarem consciência dos fatos. Esse tipo de informação avantaja os países industrializados e suas transnacionais na negociação de acordos e contratos, e permite intervenções especulativas nos mercados internacionais das matérias-primas.

Tanto os FTD como a teledetecção são importantes no caso do petróleo. A teledetecção por satélites produz, sob forma numérica, imagens pormenorizadas da superfície terrestre, a partir das quais as técnicas da análise digital extraem mapas com informações sobre o ambiente, o tempo, o estado das colheitas, ou os depósitos minerais. O programa *Landsat* dos EUA é a principal fonte mundial dos dados da teledetecção, dados que em princípio estão ao alcance, na sua forma bruta, de qualquer país.

Mas os dados em si mesmos de pouco servem. Precisam ser analisados e interpretados para transformarem-se em informação. É nesse momento que os países industrializados e as grandes transnacionais tiram vantagem da sua riqueza incomparavelmente maior, relativamente aos países em desenvolvimento, em matéria de equipamento micro-eletrônico e de pessoal treinado nas técnicas e disciplinas utilizadas na análise digital. Uma vez obtida a informação, ainda é necessário incorporá-la no processo de planificação e de tomada de decisões, atividade essa elevada a arte pelas transnacionais.

No caso das petrolíferas, de qualquer forma empenhadas nos imensos custos da prospecção e das perfurações pioneiras, a margem para gastar na obtenção de dados de melhor qualidade ou já semi-elaborados, bem como na constituição e equipamento dos grupos de análise e de planificação, explica boa parte do êxito com que elas conduzem suas negociações com países do Terceiro Mundo.

II

Nosso tema prende-se, porém, à comercialização do petróleo bruto, e os FTD nos interessam mais particularmente. Não nos será possível, e de todo modo escaparia aos limites de um artigo, evocar toda a gama de problemas — técnicos, econômicos, políticos, jurídicos, e de segurança nacional — suscitados pelos FTD. Mencionaremos apenas o grande debate internacional, que rola há mais de dez anos, em torno da "livre circulação" dos dados. Conduzido em diversos foros multilaterais, o debate em apreço tem oposto no fundamental os EUA a toda a restante comunidade das Nações. Uma dezena de companhias, na maioria americanas, controlam cerca de 85% de todo o suprimento mundial de computadores e dados de computação (a famosa *IBM* controla sozinha cerca da metade). Os EUA insistem, assim, por

que se deixe livre curso às atividades telemáticas, e insurgem-se por toda parte contra as "barreiras à liberdade do comércio". Essas barreiras são em geral medidas de auto-defesa de indústrias informáticas nacionais, contra a esmagadora supremacia das transnacionais americanas e a ameaça da criação, pelo sistema transnacional, de "paraísos informáticos" para eludir (a exemplo dos "paraísos fiscais") as legislações soberanas de proteção dos cidadãos.

A 11 de abril de 1985, os EUA lograram obter, pela primeira vez, um texto internacional que lhes dá satisfação formal. Como resultado de negociações em curso desde 1979 no quadro da OCDE, uma reunião ministerial dessa organização dos países industrializados adotou declaração, na qual os negociadores americanos fizeram incluir o seguinte paragrafo: (Os Estados) "declaram sua intenção de encorajar o acesso aos dados, às informações e aos serviços que lhes são ligados, bem assim de evitar a criação de barreiras injustificadas às trocas internacionais."

A imprensa francesa deu ênfase ao fato de precisarem ser "injustificadas" as barreiras que se deverão evitar. Ressaltou igualmente a reserva embutida pelos europeus numa outra passagem da declaração, quando se diz que a circulação das informações haverá de "ter devidamente em conta as legislações nacionais". E acentuou o fato de os Ministros da OCDE terem admitido a necessidade de estudos mais aprofundados sobre os problemas criados por três tipos de FTD. Os de acompanhamento do comércio internacional (o arrolamento, v.g., das tomadas de preço internacionais). Os relacionados com os dados e serviços informáticos ditos "mercadores" (trata-se essencialmente da proteção dos logiciais, ou *softwares*). E finalmente, os fluxos internos de informação das transnacionais.

Esse novo ambiente internacional requer uma coordenação perfeita entre as decisões e as atividades gerais das firmas. Tornou-se imprescindível para as transnacionais criar fluxos internos de informação. Entre a matriz e as filiais e para as filiais entre si. O progresso contemporâneo da microeletrônica fez esses fluxos repousarem em redes próprias de computadores. E como as grandes transnacionais tenham interesse (e correspondente capacidade financeira) em dispor de aparelhagem cada vez mais aperfeiçoada e de logicial concebido para suas necessidades específicas, boa parte do desenvolvimento da indústria dos computadores passou a ser conduzido para atender a essas firmas.

O fluxo interno de informação de uma transnacional é, por definição, um FTD. Dentre as atividades cotidianas da firma, dois tipos de gestão passaram a repousar totalmente nos FDT. A gestão da posição global da empresa no tocante às divisas monetárias e a regulação dos estoques de matérias-primas ou de produtos acabados. As transnacionais defendem-se, ou antes, aproveitam-se das oscilações cambiais, ordenando às suas filiais que retardem ou acelerem tal ou qual pagamento, que o façam nesta ou naquela moeda, num determinado país de preferência a outro onde o câmbio seria menos vantajoso. Não falta, aliás, quem veja nessas operações especulativas das transnacionais uma das principais razões da desordem monetária que o mundo vem atravessando.

A gestão computarizada dos estoques permite às firmas livrarem-se da manutenção de quantidades excedentárias de matérias-primas ou de produtos, permitindo a economia dos custos de armazenagem e da imobilização de capacitais numa época de altas taxas de juros. E permite fazer isso sem o ônus oposto de estoques insuficientes, a acarretarem custosos retardamentos na produção ou na entrega. Quanto mais afinados os FTD da firma, mais preciso e econômico será o jogo de armazenagem/desarmazenagem. Jogo esse que, no caso do petróleo, veio a ser poderoso instrumento de pressão das transnacionais sobre a OPEP. Em janeiro de 1985, contrariando o uso tradicional de acumulação do bruto nos meses de inverno, as *majors* deixaram os estoques das suas grandes refinarias caírem a nível bastante apenas para poucos dias de funcionamento. Foi um verdadeiro jogo de cabo-de-guerra, no qual a OPEP acabou cedendo. Os exportadores opepianos tiveram de auto-disciplinarem-se

ainda mais para poderem manter a parte do mercado que lhes é relegada, ajustar para baixo o preço dos óleos leves e sacrificar o conceito de um bruto-padrão.

É inegável que a computarização da informação reduziu enormemente o horizonte de tempo necessário à indústria transnacional do petróleo para a tomada de decisões que afetem seus suprimentos de bruto. Nos anos 60, qualquer transação era sopesada do ponto de vista do seu efeito sobre o potencial de reservas da companhia num prazo de 15-20 anos. Hoje, dirigentes da indústria reconhecem atuar por vezes num horizonte de apenas 2 ou 3 meses. Mais aberto à discussão é o problema de como, e em que medida, a maior informação afeta o nível do preço do bruto. Aspecto particular dessa interrogação é o da real influência dos mercados a termo sobre a fixação do preço do bruto.

Nos velhos tempos do domínio total das *majors* sobre o sistema internacional do petróleo, o preço do bruto no momento da passagem das operações a montante para as operações a jusante da indústria era um simples preço de transferência, perdido nas manipulações contábeis das firmas verticalmente integradas. Com a irrupção da OPEP no cenário internacional, a necessidade de dar vazão às reivinidicações dos exportadores das antigas zonas das concessões transformou o preço do barril do bruto num polo de tendências conflitantes.

A partir de 1979, quando as *majors* se viram na contingência de comprar de terceiros parte substancial do bruto a ser passado pelas suas próprias refinarias, surgiu a necessidade de estabelecer critérios para a determinação do preço justo, comercialmente falando, do barril de bruto. E ganhou relevância o conceito da "transparência" do preço, através do qual se procura verificar não estar ninguém a obter lucros abusivos. A primeira grande aplicação desse conceito foi uma análise efetuada em 1980, por encomenda da Comissão das Comunidades Européias, pela firma consultante *Joe Roeber Associates*. Conhecida sob a sigla inglesa de *COMMA*, essa análise teve em vista verificar se as *majors* do petróleo não estavam sonegando dinheiro aos fiscos dos países da CEE.

III

Com a expansão das operações no mercado à vista, dito "de Rotterdam", surgiu então a necessidade de uma fonte de informação, apta a servir de ponto de referência para compradores e vendedores que se aventuravam num terreno antes sob o domínio tranqüilo do preço administrado. Durante muito tempo essa função foi monopolizada pelos boletins novaiorquinos *Platt's Oilgram News Service* e *Platt's Oilgram Price Service*, distribuídos diariamente por via aérea ou telex para assinantes nos quatro cantos do mundo. Os boletins não tinham valor institucional, nem eram essenciais ao funcionamento do mercado, mas seu registro diario dos preços praticados em operações selecionadas como típicas era tido como suficientemente abalizado. Mesmo preços de transferência entre matrizes e filiais ou cálculos governamentais para os sistemas de controle de preços vieram a incluir o *Platt's* entre seus fatores de julgamento.

Em concorrência ao *Platt's*, uma firma londrina lançou depois o *Petroleum Argus*, distribuído cada noite por telex e também disponível através de redes de computação, e o boletim semanal *Europ-Oil Prices*, distribuído por via aérea. Tanto o *Platt's* quanto o *Argus* aperfeiçoaram e expandiram, com o tempo, a qualidade e o alcance dos seus serviços, e ainda são considerados essenciais para o dia a dia do comércio internacional do petróleo. Ambos passaram, porém, a sofrer a concorrência de serviços tecnologicamente mais requintados, que estão oferecendo informação instante a instante. As veteranas agências de notícias *Reuters* e *AP-Dow Jones* dotaram-se de setores para a transmissão contínua de informação sobre operações de compra e venda do petróleo, fornecendo não somente os preços correspondentes, como também ampla cobertura de fatos políticos e econômicos com alguma influência sobre o mercado petrolífero, inclusive a evolução do mercado internacional de divisas.

Em resposta a esse desafio das agências de notícias, duas firmas tradicionais da informação petrolífera, *Oil Buyers Guide* e *Petroleum Intelligence Weekly*, lançaram em conjunto o *Petroflash.* No momento, este último serviço consubstancia, no tocante à situação a cada instante do preço do petróleo, tudo o que de mais moderno ofecere a telemática. O principal alimento do *Petroflash* e seus congêneres é fornecido pelas cotações dos mercados a termo.

As indicações emanadas da *NYMEX*, e obtíveis instantaneamente em qualquer parte do mundo, são acompanhadas com atenção pelos operadores do mercado à vista, no qual diminuem, ou mesmo cessam as transações, quando a *NYMEX* está fechada. Mas se é certo que no curto prazo os mercados a termo têm real influência sobre o preço do petróleo no mercado à vista, o mesmo não se pode dizer das tendências a prazo longo. A OPEP, ou uma companhia com o peso da *Exxon*, continuam a ser aí mais importantes.

A evolução do mercado resulta da interação de dois componentes. Um componente atual, imediato, que é o jogo da demanda e da oferta. E um componente que é o das antecipações do futuro: as estratégias dos produtores e dos consumidores, ou as percepções de analistas. *O segundo componente falta necessariamente nos fluxos de dados instantâneos que os* serviços acima citados fazem circular pelas redes de telexes ou computadores. Uma outra grande fonte de alimentação desses serviços são os boletins estatísticos publicados regularmente pela indústria transnacional ou por governos, e dos quais os mais reputados são o semanal do *American Petroleum Institute*, o quinzenal da *CIA* e o mensal da Agência Internacional da Energia. É interessante ler o que sobre esses boletins escreveu (8.04.85) o *Petroleum Intelligence Weekly:*

> "Players in today's volatile oil markets are relying more than ever on a growing stream of 'instant' demand and supply data inssuing from industry and government sources... Ironically, the data which are most timely and hence most market-sensitive, also appear to be the most subjective and thus potentially misleading... Even the closely-watched weekly statistics of the American Petroleum Institute on crude oil and products output and stocks, often held up as model reporting system, contain a subjective element. API generally receives input comprising about 90% of actual volumes, and then estimates the missing input using extrapolation and judgment."

Isso nos traz de volta às observações iniciais sobre a precariedade e a desigualdade básicas da informação no mundo real. Mesmo participantes do mercado que podem pagar os requintados e caríssimos serviços computarizados de circulação de dados, acabam sabendo da missa a metade. Escapa-lhes aquele outro determinante da evolução do mercado. Só transnacionais energéticas de peso efetivo na marcha das coisas vislumbram os efeitos possíveis das estratégias comerciais e tecnológicas em elaboração nos seus arcanos. E só meia-dúzia de gurus da energia têm visão relativamente segura do rumo em que se está marchando. Rumo que eles ajudam a traçar.

Esta rápida resenha do vasto mundo da informação petrolífera ficaria desequilibrada sem a inclusão de uma referência a consultores de transnacionais e governo, como Walter Levy ou Paul Frankel. Abundam hoje consultorias energéticas, várias das quais responsáveis por boletins de análise de maior ou menor valor e reputação, dentre os quais cabe destacar o *Petroleum Intelligence Weekly* e o *Middle East Economic Survey.* O primeiro é, sem dúvida, no seu nível, a publicação mais útil ao alcance do observador médio da indústria O segundo é importante na medida em que reflete o pensamento da Arábia Saudita. Mas os grandes gurus trabalham reservadamente, apenas para clientela escolhida.

Assim a *Petroleum Economics Ltd. (PEL)*, que funciona em Londres sob a direção de Paul Frankel. Seus clientes são calculados em torno de cem, cada um pagando honorários anuais que podem ir a 25 mil dólares. Uma boa parte deles são *majors* e mini-*majors* americanas e entre eles a *PEL* distribui, pelo menos uma vez por mês, avaliações sobre as perspectivas do mercado petrolífero mundial. Ao que se sabe, essas avaliações cobrem preços, fornecimentos, mercados à vista, circulação dos navios-tanques, estoques, contratos recentes, etc... Nos últimos dois anos, quando se intensificou o arrocho da OPEP pelas transnacionais, a *PEL* começou a acompanhar a conjuntura econômica e as necessidades orçamentárias dos países opepianos.

Cresce, com efeito, o temor de que um aperto muito grande termine por quebrar a solidariedade inter-opepiana, com a explosão de uma guerra de preços que está longe de interessar ao mundo industrializado. A dosagem cuidadosa do arrocho é tarefa em que se empenham as lideranças transnacionais, com a cooperação das Monarquias árabes do Golfo. A aplicação mais recente da busca de "transparência" no mercado internacional do petróleo, da qual se vem ocupando com destaque a imprensa, nestes meados de 1985, é precisamente o esforço de auto-disciplinamento que a Arábia Saudita e o Coveite lograram impor ao conjunto da OPEP, durante a mini-crise opepiana de dezembro/janeiro últimos. Como é notório, a organização contratou os serviços dos auditores neerlandeses *Klynveld Kraayenhof* (firma de reputação internacional baseada em Amsterdam) e os Governos da OPEP passaram a conceder-lhes acesso regular a todos os registros e toda a documentação oficial no tocante à produção e exportação do bruto, inclusive o movimento dos navios-tanques.

IV

A informatização do mercado internacional do petróleo tem marchado passo a passo com a instalação, nesse mercado, de tendências mercantilistas. Tendências em ascensão na fase atual, mas que talvez sejam passageiras. É bem possível que mais para o fim do século um novo pacto de forças econômicas com alcance mundial volte a dar estabilidade ao mercado internacional do petróleo.

Durante décadas o oligopólio das "Sete-Irmãs" sobrepôs-se à instabilidade natural desse mercado. O controle absoluto delas sobre as etapas a montante da indústria (as operações desde a pesquisa do petróleo até sua entrega ao refinador) dava-lhes a possibilidade de administrar o mercado e a determinação de defender a integridade da estrutura dos preços. Como elas fossem companhias verticalmente integradas, com ampla presença também nas etapas a jusante, companhias ademais fortemente entrecruzadas nas operações internacionais, dispunham as *majors* de acesso direto e amplo à informação sobre o mercado, o quelhes permitia dosar bem oferta e demanda, e administrar em última análise os preços.

Na década dos 70 a OPEP veio a ser, teoricamente, a força reguladora do mercado. Mas além de ser bastante relativo o poder que cada país membro foi adquirindo sobre o petróleo nacional, a margem de controle desses países termina na exportação do bruto. Não sendo cartel, pouco informada sobre as verdadeiras condições do mercado fora dela e sobre as condições no interior de cada um dos países associados, a OPEP comporta-se na maior parte do tempo como clube de exportadores soberanos. Só tem conseguido impor sua voz, na definição dos preços do bruto, nos rápidos períodos em que as condições ambientes compelem os seus membros a reagir de forma imediata e coordenada.

A própria evolução histórica que permitiu o momento de glória da OPEP levou também ao que se tem chamado a "balkanização" da produção. Em 1930, os EUA, URSS e Venezuela representavam 82% dessa produção. Em 1982, tornara-se necessário acumular a contribuição de dezoito países para chegar aos 90% mundiais, sendo que os 10% restantes

eram cobertos por 55 países. Coube à OPEP, como é notório, contrair violentamente sua participação no mercado para abrir espaço à nova produção. Em 1980, a parte da OPEP na produção mundial era de 45%. Nos últimos meses mal está chegando a 30%.

Em que pese à recalcitrância de uns quantos membros, a OPEP tem-se acomodado ao arrocho que lhe vai impondo o mundo industrializado graças sobretudo a considerações de ordem política, e sob o peso da Arábia Saudita. No plano econômico, acena-se-lhe com a tese de que, apertando os cintos agora, está a organização garantindo sua volta ao domínio do mercado internacional do petróleo lá para o fim do século. Tese que evidentemente só se mostrará válida para os opepianos ainda capazes de produzir e exportar na época visada. E se as grandes companhias não fizerem até lá surgir, dos arcanos dos seus laboratórios, substituições inovadoras que frustrem os cálculos dos países do Terceiro Mundo.

Nos últimos três anos, em íntima ligação com a retração da produção da OPEP, as tendências mercantilistas, antes sopitadas no mercado internacional do bruto, começaram a vir à tona com crescente vigor, atacando diretamente a estrutura de preços OPEP. Na esteira da Revolução Iraniana, o oligopólio das *majors* vira evaporar-se o excedente comercializável de bruto que lhe permitia atuar como o supridor geral do mercado internacional. O consumo da energia, do petróleo em particular, passou a cair nas economias industrializadas. O mercado à vista do bruto, dito "de Rotterdam", adquiriu importância crescente. Os contratoa a prazo médio ou longo para o fornecimento de bruto começaram a ser abandonados e as grandes transnacionais — reduzidas a só contar com a produção dos próprios campos — precisaram diligenciar para garantir o equilíbrio das suas operações. Recorreram cada vez mais às compras à vista, e a velha preocupação com a segurança dos suprimentos cedeu gradualmente lugar à flexibilidade comercial. As *majors* vieram a pôr em dúvida o próprio interesse de um sistema de operações verticalmente integradas. Boa parte dos seus centros de lucros foram transferidos para as etapas a jusante, e a indústria do refino passou por total remodelação. Tanto mais completa e eficaz, evidentemente, quanto mais forte e rica era a firma.

Buscando um pouco mais as raízes de tudo isso, cabe acentuar a instalação das economias de mercado, desde o final dos anos 60, na fase depressiva de um chamado "ciclo longo de Kondratiev". É toda a estrutura industrial característica da Segunda Revolução Industrial que se está rompendo. Enquanto não se consolidar um novo modelo industrial, as soluções de tipo mercantil, imediatistas, estarão na dianteira.

V

Cerca de 40% do bruto comercializado internacionalmente passam hoje pelo mercado à vista. E como boa parte dos carregamentos são vendidos sucessivamente, em cadeia, o peso do *spot* é ainda maior quando se considera o volume das transações. O bruto está em pletora, e havendo as refinarias se equipado para o tratamento de leque mais amplo de óleos, os refinadores (os grandes, por certo) passaram a pesar tanto quanto os produtores na determinação do preço do bruto. Pesar mais é o que ainda estão buscando esses refinadores. Num ilustrativo artigo (*Middle East Economic Survey*, 18.03.85), Joe Roeber, o grande especialista do mercado à vista, caracrerizava a situação corrente como a de embate entre a OPEP, que se esforça por trazer o mercado para trás, para um estágio anterior, e forças mercantilistas que o estão impelindo para a frente, para plagas ainda pouco definidas.

Procuraremos descrever em traços rápidos o combate dos grandes refinadores, em especial os encastelados nos óleos leves do Mar do Norte, contra a estrutura de preços OPEP. Um grande assalto foi por eles lançado em outubro de 1984 contra as posições opepianas, do qual saiu (13.03.85) a decisão do Governo britânico, já em implementação, de liquidar a estatal *British National Oil Corporation (BNOC)*. No centro dessa movimentação, cabe dar

realce ao papel de liderança da *Shell* e da *BP*. As *majors* européias foram as mais atingidas pelo desaparecimento do excedente comercializável de bruto. E quando, em 1981, a Arábia Saudita inundou de bruto o mercado durante meses a fio, através dos canais das "Irmãs" americanas (*Exxon, Chevron, Mobil* e *Texaco*), as européias viram-se fortemente prejudicadas pela falta da "vantagem ARAMCO". Com habilidade e determinação elas revidaram, forçando a *BNOC* a reduzir seu preço oficial (menos US$ 4,25 por barril, em junho de 1981, e nova redução em março de 1982), deixando o bruto-padrão do Mar do Norte mais barato do que os óleos correspondentes da OPEP. Em fins de 1982, os refinadores do Mar do Norte estavam obtendo um *netback* bem superior ao dos clientes da OPEP. A "vantagem ARAMCO" transformou-se em desvantagem e as *majors* americanas iriam ter de buscar novas composições com a Arábia Saudita.

Tal foi a origem da estrutura de preços "da Bacia atlântica", que iria acossar os preços da estrutura rival até o grande entendimento entre a OPEP e o Governo de Londres, em março de 1983. Num primeiro momento, a "Bacia atlântica" estruturou-se em torno do *Forties*, um óleo produzido quase exclusivamente pela *BP*. Mas ele não correspondeu às novas expectativas.

O conceito de bruto-padrão surgiu nos anos 70, quando a OPEP assumiu o papel de comitê de preços do sistema internacional do petróleo. Os diversos óleos passaram a ter seus preços estabelecidos em torno do preço-base do Arábia leve de 34º API. Em parte por causa do peso político da Arábia Saudita; mas também por se tratar de óleo maciçamente produzido (6,5 mbd em 1977), o que permitia às sócias da ARAMCO distribuí-lo nos quatro cantos do mundo. E mais ainda, pelas qualidades intrínsecas que o assemelhavam a vários outros óleos da área da OPEP e o tornavam buscado pelos refinadores.

Na "Bacia atlântica", o atributo principal do óleo líder veio a ser a aptidão a bem servir para as operações *spot*. Com os aperfeiçoamentos técnicos de que se dotaram, os grandes refinadores não estão mais jungidos a este ou àquele óleo. Escolhem o que mais lhes convem comercialmente. As casas mercadoras que floresceram com a ampliação do mercado à vista tendem, por sua vez, a buscar óleos facilmente encontráveis e revendíveis. O *Brent* não tardaria a substituir o *Forties*.

O *Brent* é na verdade uma mistura de óleos produzidos em sete campos vizinhos do *offshore* britânico, e que são todos carreados pelo mesmo oleoduto de captação até a terminal de Sullom Voe, nas Ilhas Shetlands. Além de ser o mais abundante dos óleos do Mar do Norte (quase 1 mbd, no momento), o *Brent* é produzido majoritariamente pelas duas *majors* mais poderosas do mundo, a *Exxon* e a *Shell*, ambas grandes refinadoras no Mar do Norte. Grande número de pequenas firmas também o produzem e isto garante haver sempre alguma quantidade de *Brent* em oferta no mercado. As próprias *majors* não se tolhem de vender no *spot* o óleo à sua disposição, em vez de encaminhá-lo às respectivas refinarias, sempre que isso lhes permite obter vantagem fiscal.

No regime que vigorava no Mar do Norte britânico, os produtores tinham de vender à *BNOC*, ao preço oficial, metade de todo o petróleo produzido. Tinha-se aí o "bruto de participação", sobre o qual as companhias eram taxadas em função do preço que lhes pagara a *BNOC*. A outra metade da produção, o "bruto do proprietário", podia ser encaminhada às refinarias dos produtores (quando eles as tinham), pagando imposto na base do preço oficial, ou escoada no mercado à vista, caso em que o imposto incidia sobre o preço efetivamente obtido. Os cálculos mostravam que, para um preço *spot* 75 cêntimos inferior ao preço oficial, era vantagem escoar a produção no mercado à vista e comprar nele o necessário à rodagem das refinarias. O sistema tinha um evidente impacto baixista, a que as *majors* se contrapunham em outras frentes para barrar a derrocada geral dos preços.

Não precisaremos historiar aqui o esforço da *BNOC* por salvar o seu entendimento com

a OPEP. Desautorada de dentro do próprio Governo, onde o entendimento em questão causava não poucas dores de consciência, e sob tremenda pressão das forças mercantilistas, a *BNOC* caiu na batalha. Seu desaparecimento representa forte impulso no sentido da transformação do mercado internacional do bruto num típico mercado de matérias-primas. Mas seria imprudente concluir que se está caminhando inexoravelmente para lá.

VI

Antes de proceder à descrição da evolução recente dos óleos mercantilizados, vamos introduzir aqui, a título de contrapeso para todo o resto do artigo, uma citação da palestra pronunciada na IV Conferência Européia de Petróleo e Gás (Amsterdam, 3-4. 04.84) por M.S. Robinson, presidente da *Shell International Trading Co.*. A citação será um tanto longa, mas além da função que lhe é atribuída no nosso texto, tem a justificá-la sua procedência, A *SITC* é, com efeito, uma das duas vigas-mestras do grupo *Royal Dutch-Shell,* de cuja liderança no campo mercantilista já falamos. Os propósitos de M.S. Robinson mostram como — também no campo da política energética — tudo é relativo:

> "É inegável que um bom número de produtos de base (o cobre, por exemplo) vêm tendendo para o que se chama um mercado de matérias-primas. Poderá passar o mesmo com o petróleo? A maioria dos homens da indústria pensamos que não. Por uma série de razões importante, das quais citarei três:
>
> Primeiro — há muitos governos interessados em manter estável o preço do petróleo, por motivos fiscais ou outros. E não apenas governos da OPEP. A posição é a mesma da parte de países consumidores onde exista produção a custo alto de hidrocarbonetos. O caso da Grã-Bretanha salta à mente, mas temos um outro exemplo na Holanda, com a sua produção de gás indexada ao preço do petróleo.
>
> Segundo — os agentes da indústria, montados em geral em amplos recursos financeiros, são por instinto tomadores de riscos. E não atuam apenas como mercadores. São também produtores, refinadores e retalhistas. Embora seja certo que a estrutura da indústria se está alterando enormemente, longe se encontra de ter sido posta abaixo. E ao contrário do acontecido em outras indústrias, não vamos ver os homens do petróleo facilmente resignados a meros distribuidores sua matéria-prima.
>
> Terceiro — embora considerações de rentabilidade imediata possam aconselhar maior volatibilidade, os homens da indústria não perdem de vista as exigências do prazo longo. O petróleo é um recurso natural eminentemente exaurível. Fora da OPEP (e em alguns casos mesmo dentro dela) os custos de restauração das reservas produzidas requerem uma estrutura de preços semelhante em linhas gerais à que está aí. Disso decorre que a grande maioria dos participantes no negócio do petróleo precisem mirar um pouco mais para lá das cotações do dia seguinte na Bolsa de Mercadorias de Nova York." (M.S. Robinson, *The World Crude Market and Supplies*, texto distribuído pela EPGC).

A referência à *NYMEX* no fim da citação do Presidente da *Shell Trading* traz-nos ao problema dos óleos mercantilizados, isto é, os brutos que passaram a servir de base para operações financeiras em que o recurso natural petróleo é desvinculado do seu valor de uso. Note-se que só nos estamos ocupando de operações com petróleo bruto, deixando de lado a história mais antiga dos mercados a termo de derivados.

Foram a *BP* e a *Shell* que. em novembro de 1982, puseram em marcha o mercado

adiantado (*forward*) do *Brent*. No mercado à vista, transacionam-se carregamentos únicos da mercadoria, a preço negociado para cada operação e estando implícita a pronta entrega. Num mercado adiantado, o carregamento é também único, o preço bem estabelecido, mas a entrega é marcada para dentro de 2 ou 3 meses. O mercado adiantado tem, assim, aptidão a desempenhar algumas funções típicas dos mercados a termo, permitindo aos utilizadores do petróleo guardar-se contra oscilações desfavoráveis de preço, e dando margem igualmente à puara especularção financeira. Para as *majors* o mercado adiantado presta-se especialmente à estratégia da criação de centros de lucros separados, a montante e a jusante.

Como no caso do mercado à vista "de Rotterdam", o mercado adiantado do *Brent* é conduzido por telefone ou telex. Não há contratos-modelos, "margens" a serem pagas imediatamente e toda a parafernália dos mercados a termo. Cerca de setenta firmas participam dele, quase todas com escritórios em Londres e Houston, os dois centros principais do comércio internacional do bruto. Todas as grandes transnacionais da indústria do petróleo operam hoje nesse mercado. Dentre as casas mercadoras especializadas em petróleo bruto e muito ativas no *Brent* destacam-se a *Phibro Energy*, divisão petrolífera da *Phibro-Salomon*, e a *Transworld Oil (TWO)*.

O que faz a originalidade do mercado adiantado do *Brent* são as cadeias de compra e venda de um mesmo carregamento. Negociantes do mundo inteiro podem intervir numa determinada cadeia, sabendo-se que elas alcançam por vezes quarenta operações e mais. Na sua maioria essas operações são fictícias, no sentido de que não há entrega de mercadoria por parte do vendedor e muito menos desejo de receber o carregamento da parte do comprador. Mas o mercado adiantado do *Brent* está apenas a um passo do mercado físico. Nele ainda predomina a idéia de que uma entrega de petróleo será feita no momento aprazado. Os barris-papéis tenderão a transformar-se num barril-molhado, como se diz no jargão do mercado. Segundo algumas descrições, na primeira metade de cada mês o mercado está repleto de papéis correspondentes a operações fictícias de compra e venda. Em meados do mês começam a definir-se, com uma antecedência mínima de quinze dias, as datas de entrega do bruto a que se referem papéis em circulação. Os barris correspondentes tornaram-se "molhados" e os especuladores dispõem de duas semanas para passarem adiante sua carga. É nesse período que se formam as cadeias, algumas vezes fechadas por simples ajuste de contas entre o produtor que lançou o primeiro papel e o negociante que se vem a encontrar na outra extremidade da cadeia. Tem-se um *wash-out*, segundo o jargão. Quando por algum motivo uma cadeia explode, uma das *majors* garantes do sistema entra em cena para suprir um carregamento que faltou ou absorver outro que tenha sobrado.

O êxito do mercado adiantado do *Brent* costuma ser apontado como a causa do insucesso da *International Petroleum Exchange (IPE)*, de Londres, na sua tentativa de abrir um mercado a termo para o petróleo bruto, em novembro de 1983. Como a *NYMEX*, a *IPE* mantém vivos, há alguns anos, mercados a termo para derivados do petróleo, mas ao contrário da bolsa novaiorquina, a *IPE* teve de abandonar sua incursão no terreno do bruto. Temporariamente, pelo menos.

Num mercado a termo, as operações não se realizam em torno de produtos físicos, mas sim em torno de contratos que são títulos financeiros. Um mercado a termo de petróleo bruto ou qualquer outra mercadoria é, essencialmente, um mercado financeiro. Os contratos se reportam por certo a uma determinada mercadoria, bem caracterizada na sua designação, qualidade e quantidade. A data e o local da entrega ou recepção da mercadoria são também perfeitamente especificados. Mas na prática, só 1 a 3% em média dos contratos levam a uma entrega efetiva da mercadoria. Para os gerentes das bolsas, essa estreita faixa de efetividade é muito importante, apesar dos custos elevados que implica. A faixa é o tênue elo que liga o mercado a termo ao mercado físico, permitindo inclusive uma evolução harmônica, nas suas

grandes tendências, dos preços praticados nos dois mercados. A exigüidade da faixa provoca, porém, do lado dos homens da indústria, um certo desprezo pelos mercados a termo, que eles vêem como centros de especulação inventados por adventícios. Este sentimento é bem visível no seio da indústria petrolífera.

Para dar fungibilidade aos títulos negociados em cada bolsa, precisa a mercadoria correspondente ser homogênea e ser sempre igual a quantidade negociada. Na verdade, os contratos de cada bolsa são papéis estandardizados, onde só o preço é negociado em cada operação. O mercado a termo de petróleo bruto que a *NYMEX* vem operando com êxito tem como suporte o *West Texas Intermediate (WTI)*, negociado em partidas de 42.000 galões. Há várias possibilidades de duração do contrato, sendo a mais longa dezoito meses.

O mercado a termo da *NYMEX* começou a funcionar a 30 de março de 1983, no mesmo dia em que o *Chicago Board of Trade (CBT)* lançava experiência semelhante. A iniciativa do *CBT* não teve, contudo, o mesmo êxito da da *NYMEX*, em boa parte, segundo alguns analistas, por causa da superioridade do *WTI* para o fim colimado.

Paradoxalmente, é o volume das operações fictícias conduzidas na bolsa de Nova York em torno desse bruto que lhe tem dado preeminência internacional. As operações diárias em torno do *WTI* chegam em geral a 8 milhões de barris em contraste com uma produção da ordem de 1.400.000 b/d: 800.000 b/d de *WTI* propriamente dito e o restante de óleos semelhantes. Conforme observou o *Petroleum Intelligence Weekly* (21.01.85): "WTI is an unusual world market indicator since physical supplies are largely landlocked in US mid-continent pipelines systems, and non-exportable."

O foco do comérciodo *WTI* é a cidade de Cushing (Oklahoma), onde se encontra um dos principais nós de oleodutos dos EUA, além de um parque de armazenagem para 20 milhões de barris. A logística da coleta e transporte do *WTI* é complicada e cara, comportando boa margem de carreamento de pequenas quantidades em caminhão ou oleodutos municipais. Um primeiro ponto de concentração existe na área de Midland (Texas), de onde parte do óleo é distribuído a refinarias texanas e o restante bombeado para Cushing.

Na verdade, é o *Brent* que vai puxando o *WTI*. Os dois óleos são virtualmente intercambiáveis: a mesma densidade (óleos leves com 38-40 graus API), o mesmo teor de enxofre, o mesmo perfil de derivados. O comércio especulativo da Bacia atlântica, onde as cadeias *Brent* passaram a interagir minuto a minuto com as cotações do mercado de bruto da *NYMEX*, é a base da crescente influência mundial desses dois óleos.

Mas foi sob o peso deles que a OPEP abandonou, numa conferência ministerial (Genebra, 28-30.01. 85), o conceito de bruto-padrão. O "Arábia leve" de 34º API é hoje um óleo como outro qualquer, no tocante ao apreçamento, e pouco amado pelas forças mercantilistas. Dentre os óleos da OPEP é o "Dubai" que vem despertando o interesse dessas forças.

As modificações no funcionamento do mercado internacional do petróleo de que estivemos a dar uma idéia enquadram-se, evidentemente, na evolução da estrutura mundial do poder. Daí a inanidade dos esforços dos países da OPEP, países em desenvolvimento com pouca ou nenhuma influência real sobre o grande jogo mundial, quando tentam conter a corrosão da sua parte no mercado internacional do bruto. O arrocho da OPEP entrosa-se com processos maiores: a expansão do endividamento global, em cujas malhas vários exportadores opepianos também cairam; e as transformações do perfil da demanda energética mundial. Aos opepianos só vem sendo deixada a liberdade de produzir. Para tentar depois vender.

A POLÍTICA NAVAL NORTE-AMERICANA PARA O ATLÂNTICO SUL

Odilon Luis Wallstein

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito abordar a condução da Política Naval dos Estados Unidos, sua interferência na formação da mentalidade da elite naval brasileira e a forma com que o Brasil, a salvo de influências e descobrindo sua maritimidade, deverá fortalecer seu Poder Naval e atingir seu pleno desenvolvimento.

O relacionamento internacional pode ser considerado como determinante, hoje, da existência de um mundo dividido. Com este pano de fundo, poder-se-á ter um entendimento mais claro da política americana como um todo e da sua Política Naval , em particular. Permitirá, também, a compreensão de todo um leque de envolvimentos no qual a prioridade dada por Washington aos problemas periféricos dependerá, primordialmente, da análise da conjuntura do confronto Leste-Oeste, onde predominam as componentes políticas e militares.

Com relação à América Latina, a política dos EUA sempre foi marcada por um sentido hegemônico e muitas vezes intervencionista, cujas motivações são encontradas em origens históricas. Sua manifestação, principalmente, a partir do estabelecimento da Doutrina Monroe tem sido motivo para constantes desavenças. Esta visão distorcida constitui, talvez, o maior obstáculo para o desenvolvimento de uma comunidade onde os Estados possam crescer de uma forma pacífica e independente.

Dentro desse contexto, o Brasil consegue, no presente, desvencilhar-se do envolvimento americano, tentando ver no Atlântico Sul a estrada principal para a construção de seu futuro. O papel reservado à sua Marinha deve ser destacado em função da extensão de sua costa e da sua projeção natural sobre o continente africano.

Para melhor compreensão, o trabalho apresenta a evolução da Política Naval americana e também a sua influência nos países incluídos na área do Atlântico Sul em termos de uma retrospectiva histórica, apresentando, em ordem cronológica, os principais fatos ocorridos. Assim, o assunto foi dividido em capítulos específicos abordando sucessivamente a evolução da política naval, a influência americana e a importância do Atlântico Sul.

Finalmente, baseado na análise desses fatos, é indicada a posição do Brasil, bem como, a estratégia naval adequada com os reflexos na constituição de seu Poder Naval.

CAPÍTULO I
A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA NAVAL AMERICANA

SEÇÃO I – RETROSPECTIVA HISTÓRICA

A evolução dos aspectos puramente afetos ao Poder Naval estará sempre em consonância com o desenvolvimento do Estado e sua Política Exterior em particular. Aspectos ideológicos ou do próprio caráter da população são elementos importantes na formulação dessa Política e agentes seguros desse desenvolvimento. Assim, será tentada uma aproximação entre os fatos históricos e o seu relacionamento com o papel da Marinha e vice-versa.

Desde a independência das treze colônias inglesas, em 1783, até os dias atuais, um longo caminho foi percorrido pelo povo americano, de modo a conduzir o seu país à condição de maior potência mundial.

A guerra pela independência configurou o marco histórico na formação das tradições da Marinha dos Estados Unidos da América. O surgimento de uma consciência naval nessa ocasião teve, ao menos, três razões que a justificaram: em primeiro lugar, a importância do Poder Naval na vitória final da Revolução; segundo, porque foram iniciadas as discussões sobre defesa nacional e o papel a ser desempenhado pela Marinha; finalmente, porque, mais de cem anos depois, Alfred Thayer Manhan publicou os seus estudos e interpretações a respeito das operações navais durante aquele conflito, fato que influiria decisivamente na formulação da Doutrina Básica e na execução da Política Naval americana. (67:7) O papel de Mahan voltará a ser ressaltado em outras considerações mais adiante.

O início da expansão norte-americana e a subseqüente delimitação de seu território é vazada por um sentimento que, por muito tempo, determinaria a atitude da nação: o isolacionismo. O testamento político de George Washington define a linha de pensamento a ser seguida no processo de formação da nacionalidade. (3:23)

O período expansionista é marcado ainda por certas características, decorrentes das penetrações dos colonos. Uma dicotomia moralismo-pragmatismo explica de forma clara os sentimentos dessa época: as terras eram adquiridas ou simplesmente tomadas, com posterior anexação à União; o moralismo refletia-se muitas vezes em indenizações pagas e, em outros casos, o próprio resultado da guerra determinava a posse de territórios, como foi o caso da Califórnia, prevalecendo o sentido pragmático, (3:22) ou simplesmente a lei do mais forte.

Surge, em 1823, a "Doutrina Monroe" que, na visão de alguns estudiosos, resume os pontos básicos do pensamento americano provenientes do período de consolidação da nação: o isolacionismo da América, como pedra fundamental de uma estrutura da qual derivam a não interferência de países europeus na América e a ausência de alianças permanentes com outros países. (3:24) Era uma doutrina de defesa dos EUA ou, como se dirá mais tarde, de auto-preservação.[22]

A famosa declaração de Monroe é, no entendimento dos americanos, antiimperialista e, ao mesmo tempo, uma vocação imperial, se olhada de fora. Na verdade, os próprios americanos, num enfoque geográfico, criaram uma zona de responsabilidade e de influência. (3:24)

Este primeiro período é rico em discussões e decisões para a ciração da Marinha e no qual se observam as tendências de estratégias opostas como as de defesa de costa e marinha oceânica alternando-se de acordo com a política interna, ameaças existentes e o natural desenvolvimento e expansão do país.

Entre 1794 e 1800, os governos de George Washington e Jonh Adams fizeram prevalecer a necessidade de proteger o comércio exterior com a Europa pela via marítima, já

então significante. São desse período o "Naval Act" (1794) e a criação do "Navy Departament" (1797).(67:33-43)

O período subseqüente, até a eclosão da guerra com a Grã-Bretanha em 1812, é dominada pelo espírito Jeffersoniano de proteção da costa, representando um retrocesso. Prossegue, no entanto, a marcha para o oeste, que vai se refletir contra os interesses do Império Britânico. Na verdade, a declaração de guerra visará a obtenção dos territórios do Canadá e da Flórida e redundará em fracasso.

Do ponto de vista naval, entretanto, a guerra representará um marco na história do crescimento do Poder Naval. A Marinha sairá fortalecida em função de várias vitórias obtidas em combates isolados e mormente quando usará o princípio da concentração. (67:50-83)

Novas concepções serão firmadas com o ressurgimento do comércio exterior, entre elas o estabelecimento do Sistema de Esquadrões Ultramarinos, de não mais de três ou quatro navios, para proteger os interesses nacionais. Esta será a estratégia naval dominante por grande parte do Século Dezenove: (67:86-109) A implementação desses Esquadrões pode ser considerada como uma primeira indicação da internacionalização da política naval americana, seja com espírito intervensionista ou de simples demonstração. A América Latina ver-se-á pela primeira vez envolvida por esse espírito com o estabelecimento, em 1818, do primeiro Esquadrão compreendendo essa área geográfica. Mais tarde, o Atlântico Sul, em geral, e o Brasil, em particular, serão incluidos, com a criação, em 1826, do Esquadrão do Brasil sediado no Rio de Janeiro. A tabela *1* mostra a criação dos diversos Esquadrões e um pequeno histórico de suas atividades e transformações.

A criação dos dois esquadrões mencionados será coerente com a política da época e demonstrará a preocupação dos Estados Unidos com os resultados das guerras pela independência nos países latinos-americanos e das disputas entre o Brasil e a Argentina.

Outro fato marcante será o estabelecimento do "Home Squadron", resultado da crise Anglo-Americana entre 1840 e 1841, que evidenciará a necessidade de proteção do território a partir do alto mar, em face da superioridade da esquadra inglesa. (67:116) Tornar-se-á patente a vontade de possuir uma marinha forte.

Voltando à política de expansão territorial, veremos que em meados do século passado ocorre a chegada americana ao Pacífico, aparecendo, portanto, a necessidade de defesa das duas costas. Tornam-se evidentes duas alternativas: a manutenção de duas forças navais independentes ou a construção de um canal interoceânico. Tal fato, por si só, representará considerável importância para a projeção da Marinha. Como se verá adiante, a guerra com a Espanha e suas conseqüências, irá possibilitar a ligação dos dois oceanos. (67:380) A nova situação, entretanto, exigirá o crescimento da frota naval. Os interesses se projetarão na América Central e no mar das Caraíbas, um teatro onde poderiam confrontar-se com a Grã-Bretanha, França e Espanha, nações com sólidos interesses na área.

O avanço para o oeste incluirá a expedição do Almirante Perry até o Japão assegurando posições nas ilhas do Pacífico. O Havaí entrará na esfera de influência americana e, aos poucos, será absorvido pelos novos habitantes. O processo de aceitação será demorado e incluirá a obtenção da Base de Pearl Harbour em 1884. (3:26)

Toda a expansão verificada nessa evolução não significará efetivamente o rompimento do isolacionismo, podendo ser explicado mais como resultado de motivações específicas do que propriamente por uma estratégia de envolvimento global.

A publicação, em 1890, do livro "The Influence of Sea Power upon History", de autoria de Alfred Thayer Mahan, terá repercussões decisivas. Sua influência será marcante no campo político e militar, orientando as altas decisões do governo por longo período. (61:150-1)

Basicamente, Mahan tecerá os fundamentos de uma doutrina na qual aparecerá o con-

ceito do Poder Marítimo e uma visão de Estratégia Naval. Perceber-se-á a distinção entre o Poder Marítimo e o Poder Naval e a idéia do oceano indivisível como o melhor meio onde se desenvolverá o tráfego e o comércio de mercadorias, de uma forma mais barata e segura, em todas as direções. Para tanto, serão os fundamentos para uma nação banhada pelo mar, três requisitos: a produção decorrente da necessidade da troca de produtos; o comércio marítimo, como meio de efetuar essas trocas e as colônias ou bases, de modo a facilitar e engrandecer as operações comerciais, além de contribuir para a proteção desse comércio pela multiplicação dos pontos de apoio. Como elementos do Poder Marítimo, a posição geográfica, a extensão do território, a população, especialmente a marítima, o caráter da população e o caráter do governo, serão aqueles de maior influência. A contribuição para a Estratégia Naval estabelecerá alguns princípios importantes como os do Objetivo, da Ofensiva e da Concentração e fará a opologia da Batalha Decisiva, tudo isso com o propósito da manutenção das linhas de comunicações marítimas. A filosofia geral poderia ser interpretada como tendo no controle do mar o fator determinante no destino da nação. (42:40-48) E será exatamente essa filosofia que marcará muitas decisões tomadas a partir de então.

A guerra contra a Espanha, desencadeada a partir do obscuro incidente do couraçado "Maine" na baía de Havana, após a revolta dos cubanos contra a dominação espanhola (3:27), parecia preparada e atendia aos interesses americanos. Na verdade, com a anexação do Texas, aumentava a importância do mar das Caraíbas. A chegada ao Pacífico através da Califórnia, como dito anteriormente, viria demonstrar a importância da abertura de um canal no istmo da América Central. A posição de Cuba era estrategicamente importante, e aí estavam alguns ingredientes subjacentes para a deflagração do conflito. (42:95-97). A figura *1* mostra os aspectos estratégicos nessa área.

Firmado o tratado de paz, a Espanha se viu despojada dos últimos fragmentos de seu império e conferiu à República americana a soberania sobre as Filipinas, Porto Rico e Ilha de Guam. Os filipinos haviam, inclusive, declarado sua independência tendo as tropas americanas reprimido a revolta, mais tarde, após a ocorrência de episódios ricos em crueldade. Como se vê, o propósito era a vitória total com a extensão do teatro de operações até as possessões espanholas no Pacífico. (3:27)

Na América Central e na zona do Caribe aconteceram desdobramentos com características próprias. Cuba tornar-se-ia independente, mas, os Estados Unidos, através do Corolário Platt (1901), manteriam o direito permanente de intervenção a fim de restabelecer a ordem ou salvaguardar seus interesses. (3:36-7)

A "diplomacia das canhoneiras", na área, foi prática comum no início do século pelos motivos os mais diversos, desde a garantia de pagamento de dívidas, até a colocação, no poder, de um presidente favorável à sua causa. Na Colombia, por exemplo, favoreceria a secessão que resultou na criação do Estado do Panamá. Este, por sua vez, concordaria na concessão, com plena soberania, por indenização, da zona que viria formar o Canal do Panamá. (3:28)

A posse de Teodoro Roosevelt, em 1901, marcaria a consolidação da doutrina de Mahan, durante a primeira década deste século. A instituição do Corolário Roosevelt em 1904 daria aos EUA o direito de exercer o poder de polícia internacional no hemisfério, ficando conhecida como a política do "big stick". (23:17) A área de influência nas Américas, decorrente da Doutrina Monroe e seus corolários, a nova visão do Pacífico com a incorporação do Havaí, Guam e Filipinas, representaria uma realidade diferente. Ainda assim, o posicionamento político americano não variaria muito. O isolamento ainda seria característico, talvez ampliado para todo o continente com exercício do direito à vigilância, especialmente sobre as ilhas do Caribe e a América Central, onde, como já visto, atuariam sem muito escrúpulo, com ou sem o uso da força.

A Marinha, obviamente, teve extraordinário desenvolvimento face às novas responsabilidades advindas do expansionismo. A projeção sobre o Pacífico, particularmente, significava um grande desafio. O emergente Império Japonês era o confronto natural previsível, apesar da imensidão do oceano e da recente superioridade naval americana. Como decorrência, surgiu uma poderosa esquadra de encouraçados tipo "Dreadnought" e outros navios menores. Uma intencional demonstração naval foi realizada com o envio da "Esquadra Branca" ao Pacífico e ao redor do mundo. (67:254-7) Em 1914 era inaugurado o Canal do Panamá ligando os dois oceanos. A figura *2* mostra a geografia na área do Pacífico e a importante projeção americana já então existente, configurando uma potência asiática.

Até então, poder-se-á verificar que, apesar do primeiro ensaio imperialista representado pela manutenção das Filipinas, os EUA continuarão a ignorar a Europa. Será a deflagração da Grande Guerra que levará o Novo Mundo, em 1917, a intervir no Antigo, para ali restabelecer o equilíbrio.

A atitude americana, de início, afastada da região do conflito e coerente com eventos anteriores, será a de neutralidade. A administração Wilson, entretanto, não se descuidará na preparação da Marinha. O desenvolvimento do conflito, as lições da Batalha da Jutlândia e a crescente afirmação da expansão japonesa, produzirão as alterações que resultarão no formidável plano de construção naval de 1916, primeira tentativa em transformar a Marinha americana na mais poderosa do mundo.

Ademais, as razões para entrar na guerra ficarão mais aparentes, reforçadas pelo fato de que não será propriamente uma guerra para defender sua integridade e sim para auxiliar seus aliados europeus e travada, basicamente, naquele teatro. (67:316-59)

Assim, entrando no conflito em 1917, o esforço naval ficou concentrado principalmente no Atlântico Norte. Além da participação de navios integrados nas forças navais aliadas, a grande estratégia da "U. S. Navy" foi a de proteção ao transporte do poderio industrial-militar e das forças enviadas à Europa. No Atlântico Sul verificou-se somente uma batalha naval de vulto, ao final de 1914, envolvendo forças britânicas e alemãs, conhecida como a "Batalha das Ilhas Falklands". Mesmo com a derrota do Almirante Spee, demonstrou-se a eficácia da ação dos corsários de superfície, que poderia causar danos ao tráfego marítimo de interesse dos aliados. O desenrolar da guerra, no entanto, mostrou que o Teatro do Atlântico Sul era secundário, com atuação esporádica de submarinos alemãs. (33:64-8) A atuação da Marinha americana pode ser considerada mais como um instrumento da Política, e será melhor apreciado no capítulo seguinte.

Com o término da guerra, a Europa devastada, o Congresso dos Estados Unidos rejeitará o Tratado de Versailles e recusará, portanto, a Liga das Nações. Criou-se, assim, uma situação de equilíbrio instável e a paz só duraria duas décadas. Ficará, também, caracterizada, mais uma vez, depois do interregno wilsoniano, a volta ao isolacionismo.

Os interesses americanos, entretanto, estarão ampliados: o comércio exterior, sua marinha mercante e a importância crescente de um novo centro financeiro na América do Norte, irão influir na afirmação de uma postura mais agressiva.

O balanço da guerra indicará a grande superioridade britânica no mar, fator decisivo para o respaldo da sua vontade imperialista, novamente manifestada na aquisição de outras possessões na África, na ofensiva para a conquista de fontes de petróleo e na retomada do mercado mundial. Tudo isso virá de encontro à nova posição americana. (20:254)

A situação no Pacífico também evidenciará a tendência de um choque de interesses entre os Estados Unidos e o Japão. Os resultados da Guerra Russo-Japonesa e da primeira Grande Guerra confirmarão a vocação imperialista japonesa naquela área. Como conseqüência, e ainda em função da abertura do Canal do Panamá, a nova estratégia naval indicará a necessidade de reforçar a Esquadra do Pacífico o que ocorrerá em 1919, com a transferência

das melhores unidades para a costa oeste. (20:250-1) Serão ainda formulados planos para a ampliação da base no Havaí e o estabelecimento de novas bases nas Filipinas e em Guam. (20:279)

Os Estados Unidos haviam saído da guerra com uma marinha forte e sua política naval seria buscar a paridade de forças com a Grã-Bretanha e manter uma superioridade em relação ao Japão. Jogando com o peso de sua influência, o propósito seria atingido através da realização de conferências e tratados sobre limitação de armamento, realizados na década de vinte. O Tratado de Londres, em 1930, coroaria o esforço americano, fixando o ano de 1942 para a sua efetivação. (20:409) Os pressupostos do tratado seriam, entretanto, logo ultrapassados.

Dentre os diversos desenvolvimentos decorrentes da Primeira Guerra Mundial sobressairá o avião. Sua utilização determinará o advento do navio-aeródromo, que viria ter uma importância decisiva durante a Segunda Guerra. Desacreditado, a princípio, teve nos Estados Unidos e no Japão seus principais defensores, provavelmente motivados pelas grandes distâncias envolvidas no teatro do Pacífico. O Japão reconhecerá imediatamente seu valor militar como arma, tanto que iniciará a construção de uma série deles, logo no início da corrida armamentista no princípio da década de trinta. (17:70-1)

Além da corrida armamentista, essa década virá mostrar a fragilidade do Tratado de Versailles e, com a grande depressão nos Estados Unidos, a ascenção de Hitler na Alemanha e o expansionismo japonês no Pacífico, ocorrerá novamente a desestabilização mundial.

No período entre as duas guerras a política americana para a América Latina sofrerá transformações no estilo, procurando, no entanto, manter o sentido hegemônico. A importância estratégica da região das Caraíbas resultará em continuadas intervenções militares e a América do Sul manter-se-á envolvida pela influência dos Estados Unidos, cuja evolução definirá a filosofia da defesa coletiva do continente, sob a sua tutela. A política naval será coerente, cabendo, à Marinha, a execução da maioria das tarefas previstas na implementação e manutenção da hegemonia americana. O capítulo seguinte ampliará o entendimento desses aspectos.

Com relação à organização das forças navais norte-americanas, desde o início do século, tinha sido criado o sistema de esquadras. Este sistema será modificado e aperfeiçoado na media em que evoluirão a tecnologia, a estratégia e a tática, e aumentarão os meios disponíveis. Antes da guerra, as esquadras estarão distribuídas pelo Atlântico, Pacífico e Índico. (33:209-14) O posicionamento estará de acordo com a projeção dos interesses e visará mostrar forças num enfoque global. O anexo *A* mostra a evolução do sistema até 1945.

O ataque japonês a Pearl Harbour, em dezembro de 1941, determinará a entrada do EUA na Segunda Guerra Mundial, já deflagrada desde 1939. O Poder Naval será mobilizado de maneira extraordinária para fazer face aos teatros distintos onde se desenvolverá a guerra.

O problema da Marinha no Atlântico Norte foi, guardadas as proporções, semelhante ao da guerra anterior. A proteção aos comboios, o apoio às tropas de desembarque culminando com a formidável operação anfíbia nas costas da Normandia, serão operações realizadas com a participação de cerca de 4.000 navios. As forças navais aliadas lograram manter um constante fluxo de equipamentos e munição e toda sorte de apoio necessário para as forças terrestres que se deslocaram em direção à Alemanha. (17:64)

No Pacífico, o caminho até o Japão seria longo e tortuoso. Seria um teatro onde, pela primeira vez na história, ficaria caracterizado o significado do Poder Aeronaval como fator preponderante. Sem o controle do espaço aéreo, obtido pelos navios aerodrómos americanos, teria sido impossível o avanço das forças anfíbias, contra as bem estabelecidas bases japonesas. (17:65) A adoção de forças navais nucleadas em navios-aerodrómos passaria a ser, após a guerra, um dos principais pilares da política naval americana.

O Teatro do Atlântico Sul, afastado das áreas mais quentes da guerra, pode ser classificado, novamente, como um teatro secundário. A sua importância ficou evidenciada, entretanto, entre outras, pelas seguintes razões:

- era a única rota relativamente segura para o suprimento das forças britânicas no Norte da África e Oriente Médio, até os meados da guerra;
- havia uma ameaça significativa em termos de submarinos e corsários alemães;
- era uma rota vital para a Alemanha; a Alemanha, e também a Itália, dependiam dos grãos e da carne da Argentina, que se mantinha neutra; o Atlântico Sul era também a rota usada para a borracha do oriente, desde o Japão;
- a neutralidade argentina e a influência que os países do Eixo exerciam naquele país obrigaram os EUA a manterem significativa presença militar na área;
- os Estados Unidos dependiam de matérias-primas estratégicas do Brasil, como quartzo, manganês e borracha, além de outras, provenientes da África. (33:221)

A estratégia naval americana foi, assim, basicamente de proteção às vias de comunicação, exercendo o controle do mar.

Como já citado anteriormente, os resultados da política hegemônica dos EUA em relação à América Latina em geral, tinha logrado êxito, facilitando, conseqüentemente, a obtenção do apoio de todos os países à causa da guerra, exceto o da Argentina e do Chile que se mantiveram neutros até o fim da guerra. No Brasil, especialmente, foi fundamental para a obtenção das bases de apoio de que necessitavam, no saliente do nordeste, para as operações de esclarecimento aéreo.

O mar das Caraíbas e o Golfo do México foram áreas onde a política e o Poder Naval se manifestaram com grande intensidade. A proteção à zona do Canal do Panamá era imperativa e, assim, todos os países foram compelidos a participar, cedendo pontos de apoio e bases para a atuação da Marinha americana contra os submarinos alemães que atuaram nessas regiões, na tentativa de reduzir o fluxo de matérias-primas para os Estados Unidos.

Com o término da guerra, o mundo reaparecia diferente. De parte dos Estados Unidos estava delineada a internacionalização de seus interesses com o rompimento definitivo com o isolacionismo. De outro lado, surgia a União Soviética como outro país hegemônico em decorrência da divisão da Europa.

SEÇÃO II — A SITUAÇÃO DO PÓS-GUERRA

Ao final da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos os tentavam a invejável posição de líderes mundiais incontestes. Teriam que fazer face, entretanto, à convivência com o novo inimigo, o comunismo internacional e suas tendências expansionistas.

Esta convivência e seus desdobramentos até os dias de hoje implicaram na adoção de três diferentes enfoques da política externa americana. Pode-se defini-las como a política de contenção que abrange o período da guerra-fria até o final da Guerra do Vietnam; a "détente" iniciada no governo Nixon, extendendo-se até o fim do governo Carter; na presente política, estabelecida pelo Presidente Reagan, observa-se um retorno à fase de contenção com as características próprias decorrentes da evolução da conjuntura internacional. (70:241-3)

Desde logo verifica-se a predominância do confronto Leste-Oeste, determinando as linhas mestras das políticas em questão e, por conseguinte, influindo decisivamente no estabelecimento da Política Naval.

A Política Naval no confronto Leste-Oeste — A política de contenção tem início com a promulgação da Doutrina Trumam, manifestada em todo mundo pela ajuda econômica americana aos povos livres — que se deve entender como aqueles abertos à influência ameri-

cana — como forma de deter o expansionismo soviético. Traduziu-se na Europa no chamado Plano Marshall. Ao mesmo tempo, consolidava-se rapidamente o alinhamento dos países do Leste Europeu com o outro poder, cristalizando uma divisão que se mostrava sem retorno: instalava-se a guerra-fria. (28:165) A divisão da Europa, colocando frente a frente as grandes potências, provocou de parte do Ocidente a criação, em 1949, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Nessa época, os Estados Unidos detinham o monopólio da arma nuclear. Em decorrência, a estratégia de defesa apoiava-se, basicamente, na "deterrência" (49:1) e já em 1952 a OTAN se integrava no sistema, sendo fortalecida com armas nucleares (74:25) caracterizando o teatro europeu como o de maior prioridade em termos de defesa.

Apesar de, inicialmente, não estar vinculada à dissuasão nuclear, a superioridade naval americana seria, por muito tempo, suficiente para garantir o uso do mar. A Guerra da Coréia demonstraria esta assertiva através do emprego de froças nucleadas em navios-aeródromos. (70:1) Com o surgimento da propulsão nuclear nos submarinos e o desenvolvimento do projeto Polaris, a Marinha passaria a incorporar os submarinos nucleares balísticos (SSBN) formando, junto com a aviação de bombardeio estratégico e os mísseis intercontinentais, a tríade da estratégia de deterrência nuclear americana. Isto ocorreria a partir da primeira patrulha do SSBN "George Washington", em fins de 1960. (17:110-1) Ressalte-se que a União Soviética já realizara o feito cinco anos antes, com o lançamento do primeiro míssil balístico de um submarino classe Zulu, em 1955. (56:41)

A Guerra da Coréia provocou a extensão da contenção até a Ásia. Delineada pelas pretensões universalistas da doutrina Trumam, a intervenção na Coréia, em última análise, conduziu à decisão do envolvimento no Vietnam, nos anos sessenta. (70:241-2) A participação da Marinha foi importante, apesar do final melancólico da guerra para os Estados Unidos. Igualmente importante foi a atuação da Marinha no Estreito de Formosa e, mais tarde, na crise de Suez com o emprego da Esquadra do Mediterrâneo. Em 1962, na crise dos mísseis de Cuba, instante de maior tensão da guerra-fria, o Poder Naval americano foi essencial para o seu desfecho satisfatório. (49:2)

Cabe fazer uma apreciação sobre a evolução da Política Naval soviética para justificar a crescente competição de busca da supremacia do poder.

Não demorou muito para a União Soviética atingir a capacidade nuclear equilibrando a balança no campo da deterrência estratégica. De início, a Marinha soviética optou por uma estratégia de defesa centrada no emprego de submarinos (convencionais e nucleares). Face às naturais dificuldades em atingir os mares com grandes navios de superfície, os submarinos seriam o meio mais eficaz para fazer frente aos navios-aeródromos americanos. Com a queda de Krushchev, o Comandante-em-Chefe da Marinha, Almirante Gorshkov, conseguiria fazer voltar a importância dos navios de superfície. O desenvolvimento dos mísseis e sua incorporação no armamento desses navios, fez reconhecida sua nova estratégia: prover, primordialmente, uma defesa submarina-superfície-aérea com emprego de mísseis, para se contrapor aos navios-aeródromos dos EUA. A partir daí, a influência de Gorshkov seria o fundamento para a fantástica evolução do Poder Naval soviético. (37:19-3)

Dois aspectos ficaram evidentes ao final da fase da política de contenção. Primeiro, dos acontecimentos da Coréia resultou a aceitação da realidade das "guerras limitadas" e a decorrente necessidade em manter uma grande capacidade militar para dar credibilidade à política externa. (3:80) Em segundo lugar, o desenvolvimento militar dos Estados Unidos e da União Soviética serviu para fazer surgir o entendimento mútuo entre as superpotências, de modo a que fosse evitado um confronto direto, como comprovaram dois fatos: a crise de Suez e o episódio da Hungria.

Com o final da Guerra do Vietnam, o Presidente Nixon define o início da política de

"détente". A rígida bipolaridade seria substituída por uma atitude mais pragmática e flexível em relação à União Soviética. Apesar dessa nova postura, a presença global americana não seria abandonada, mantendo-se como um dos sustentáculos da sua política. (49:20)

Se, por um lado, importantes êxitos foram alcançados, como, por exemplo, o acordo de limitação de armas estratégicas SALT-1, o maior erro foi acreditar que ele serviria para encorajar a União Soviética a refrear o crescimento de suas forças militares. Os Estados Unidos e seus aliados reduziram seus gastos com a defesa, enquanto a União Soviética continuava a investir maciçamente em suas forças armadas. (39:13) Com a chegada do ano de 1980 pareceu existir um consenso de que a "détente" tinha fracassado. Para muitos, a União Soviética ultrapassou os EUA em poderio militar estratégico e convencional. (29:361-2)

Com relação à Política Naval americana, persistiu a necessidade de manutenção da presença naval. O controle do mar continuava como pré-requisito para a projeção do poder sobre terra e proteção às linhas de comunicação marítimas exigindo, portanto, meios adequados. (49:47)

A situação internacional da década de setenta apresentou diversas oportunidades para a utilização do Poder Naval, entre elas, ao final da Guerra Indu-Paquistanesa, em 1971/1972, como agente dissuasório na Baia de Bengala, e a Guerra Árabe-Israelense em 1973. A crise do petróleo, em 1974, fez ressaltar a importância do teatro do Golfo Pérsico para a manutenção do fluxo de petróleo para o Ocidente. O contínuo apoio do Estados Unidos ao Estado de Israel, colocava, por sua vez, em evidência a VI Esquadra, no Mediterrâneo.

Mais tarde, dois acontecimentos iriam produzir grandes reflexos no cenário do Oriente-Médio. A revolução islâmica, com a queda do Xá do Irã, retirou dos Estados Unidos um aliado importante no jogo de forças da região. Em seguida, a invasão do Afeganistão colocou a União Soviética mais próxima do Golfo Pérsico. (48:1136) Como conseqüência, o Golfo Pérsico foi transformado numa área de alta prioridade para a Política Naval americana.

Por sua vez, a União Soviética, favorecida pelo processo de "descolonização" aumentou sua influência no Terceiro Mundo, especialmente na África. A presença da União Soviética foi marcante na Líbia e na costa ocidental. Ao mesmo tempo, a Marinha Soviética, fiel à doutrina de Gorshkov de propugnar por um Poder Marítimo com enfoque global, veio, paulatinamente, adquirindo os contornos esperados.

Com esse quadro, chega-se à terceira e atual fase da política externa americana de pós-guerra. A administração Reagan rejeita a "détente", voltando a uma nova fase de contenção. Os orçamentos de defesa voltam a receber grandes recursos, percebendo-se a intenção de só retomar o diálogo com a União Soviética após a obtenção de uma posição de força. (29:367)

O confronto mostrava a União Soviética com uma capacidade cada vez maior de alterar a estabilidade da deterrência nuclear, projetar seu poder para bem longe de suas fronteiras e conduzir operações ofensivas com forças flexíveis e modernas. Em contrapartida, o estado de prontidão das forças americanas encontrava-se seriamente diminuído, com parte do material caminhando para a obsolescência. (72:5-6)

O primeiro esforço concentrou-se em alterar a situação no sentido de aumentar o nível de aprestamento do pessoal e do material. Substanciais elevações do orçamento militar foram obtidas e hoje opera-se uma reversão que coloca as forças armadas americanas numa posição de equilíbrio ou, por vezes, de superioridade em relação às da União Soviética. Esse esforço foi igualmente desenvolvido para reforçar a "tríade" da deterrência estratégia com um programa de modernização de seus componentes e também do sistema estratégico de comando, controle e comunicações. (C 3)

Programas de curto e médio prazos estão em andamento para a expansão e modernização das forças navais, que visam basicamente:

— expandir e melhorar as forças de projeção de poder, incluindo forças nucleadas em

navios-aeródromos, navios de assalto anfíbio, encouraçados reativados, submarinos de ataque e mísseis de cruzeiro;
— reforçar a capacidade de defender linhas vitais de comunicação marítimas e forças navais contra ataques aéreos;
— manter eficiente a capacidade de guerra anti-submarino em face do continuado crescimento da força de submarinos soviética;
— expandir e modernizar as forças de apoio, incluindo navios de apoio logístico e forças de minagem.

O propósito desses programas, além de manter o equilíbrio das forças de deterrência estratégica, é proporcionar os meios adequados para uma postura de defesa avançada em conjunto com forças provenientes das alianças existentes, e cometimentos de caráter global. As tarefas principais continuam essencialmente as mesmas, ou seja, preservar o acesso às áreas vitais dos oceanos e proteger as linhas de comunicação marítimas. São estas, portanto, as linhas mestras da grande estratégia naval americana atual.

As forças navais formam o elemento principal de atuação nas regiões-chave do litoral da Eurásia, parte integrante do sistema de defesa dos Estados Unidos. Essas regiões são, prioritariamente, aquelas abrangidas pelos países membros da OTAN, nações aliadas situadas no Pacífico e os países expostos a uma potencial agressão soviética no Oriente-Médio e Golfo Pérsico. (58:133-7)

A utilização de forças navais nucleadas em navios — aeródromos nessas regiões-chave tem sido mantida permanente, objetivando responder prontamente à erupção de crises ou como agente dissuasório na proteção dos aliados. A recente crise do Líbano e a expectativa do desenvolvimento da guerra entre o Irã e Iraque, são exemplos da aplicação dessa postura. A figura *3*, contendo a distribuição das forças navais americanas pelos oceanos, demonstra as prioridades acima mencionadas.

Algumas especulações podem ser feitas quanto à prioridade do teatro europeu. Surgem propostas para a modificação na estrutura da OTAN, cabendo aos países europeus uma parcela maior de responsabilidade na divisão de encargos. A redução progressiva dos contingentes americanos ali instalados (46:16-20), sem prejuízo da eficácia do sistema, pode significar uma aparente mudança de preocupação para outras áreas. Ou seria somente uma forma de conter gastos? Afinal uma maior contribuição dos países da Europa implicaria num alívio para compensar os elevados custos dos meios convencionais previstos nos programas de modernização. A resposta e essa indagação vai depender da aceitação dos aliados europeus e, em última análise, da atitude da União Soviética e do Pacto de Varsóvia em relação à manutenção do equilíbrio no continente europeu.

As relações no continente americano. Na América Latina a Doutrina Trumam não produziu especialmente nenhum programa de ajuda econômica substancial. O seu maior resultado foi a assinatura, em 1947, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) que formalizou a associação militar da época da guerra, numa aliança militar permanente para a defesa do hemisférico. (72:220) Não era exatamente o que esperavam as nações latino-americanas após o envolvimento com os eventos da Segunda Guerra Mundial, especialmente o Brasil, bastante desgastado com o esforço despendido. A guerra-fria, o confronto leste-oeste, fizeram os EUA conferir à América Latina em geral, uma baixa prioridade.

Na verdade não se pode transferir para esta região todo o enfoque das diversas fases da política exterior americana do pós-guerra, pois elas foram ditadas pela bipolaridade entre as superpotências, tendo somente efeitos marginais no continente americano. O que se observou foi a continuação da política hegemônica e uma tentativa de manter sua influência intacta, o que causou ressentimentos em todos os países ao verificarem que os Estados Unidos, após devotarem anos à construção de um Sistema Interamericano, se comportavam agora

como se ele estivesse à sua disposição. (31:189) A própria Organização dos Estados Americanos (OEA), referendada em 1948, tinha ficado omissa no aspecto econômico, justamente aquele que mais interessava aos países membros. (31:199-200)

A Política Naval americana para a região pode ser resumida como de apoio à manutenção dessa política hegemônica vigente. O exercício da sua influência foi constante e encontra-se detalhadamente exposta no capítulo seguinte.

Face à reiterada importância estratégica que tem para os Estados Unidos a região compreendida pelos países da América Central e do Mar das Caraíbas é sobre ela que recaem as principais ações e preocupações da política americana. Com efeito, nem mesmo a era intervencionista terminou, como comprovam as ações militares ocorridas na Guatemala (1954), Cuba (1961), República Dominicana (1965) e, recentemente, Granada. Para a bacia do Caribe convergem as linhas de comunicação marítimas provenientes do Atlântico Sul, e do Golfo de Maracaibo. A região engloba ainda linhas de transporte vital para as refinarias do Golfo do México, além daquelas que convergem para o Canal do Panamá. Qualquer interrupção dessas vias de comunicação é, conseqüentemente, considerada lesiva aos interesses americanos.

A partir da instalação do governo comunista de Fidel Castro em Cuba as atenções se redobraram. A possibilidade de eventual interferência na área por parte de Cuba e sua manifesta intenção em irradiar a filosofia marxista pelos países vizinhos, tem levado os Estados Unidos à tentativa de manter Castro isolado. A atitude firme na crise dos mísseis em 1962 e a invasão da Granada dão a medida da disposição americana.

A vitória da Revolução Sandinista, na Nicaragua é o mais recente desafio para a política externa dos Estados Unidos na região. As reações americanas vão desde a tentativa de estrangulamento da economia nicaraguense pela minagem de seus portos, até a intimidação ostensiva com a realização de exercícios como a "Ocean Venture", manobra naval envolvendo mais de trinta mil homens[35] e a operação "Granadero", realizada em conjunto com o exército hondurenho.[15]

Verifica-se, portanto, que a região em questão representa hoje, para a política externa americana, a existência de mais uma região-chave, sendo, assim, altamente prioritária para seus interesses e alvo específico da atuação de seu Poder Naval. A existência de bases navais localizadas em Porto Rico, Guatânamo (Cuba) e na Flórida, possibilitam não só a realização de freqüentes exercícios na área, como também rápida intervenção.

A região compreendida pelo Atlântico Sul será objeto de análise em capítulo próprio.

CAPÍTULO II
A INFLUÊNCIA AMERICANA

No presente capítulo, dedicado à influência da Política Naval sobre a América Latina, em geral, e sobre alguns países em particular, entre eles o Brasil, espera-se configurar, de um modo mais objetivo, o posicionamento político e naval americano em relação a essa zona estratégica, a partir de origens históricas e acontecimentos marcantes. Serão também ressaltadas as conseqüências do peso dessa influência na formação da mentalidade marítima e no pensamento naval brasileiro.

Inicialmente, convém fazer algumas colocações acerca das inusitadas motivações e atitudes que estão nas raízes que determinaram o tipo de influência exercida pela nação americana sobre todo o continente centro e sul-americanos, e que ainda hoje estão presentes.

Em resumo, pode ser dito que, *para os americanos,* [o grifo é nosso] as nações que compõem a América Latina são inferiores e devem assim, naturalmente, estar restritas à sua

esfera de influência, existindo primordialmente para atingir o propósito de implementação de sua política externa, contribuir para a sua defesa e estar a serviço de sua economia. As origens para essa deturpada visão remontam aos séculos dezesseis e dezessete quando a rivalidade entre os reinos da Inglaterra e da Espanha fez com que os ingleses criassem, intencionalmente, uma imagem degradada do caráter do povo espanhol. Esta imagem foi passada para os americanos pelos primeiros imigrantes que vieram ao Novo Mundo e foi fortalecida durante o Século Dezoito na moldagem do espírito da população. Os espanhóis das Américas herdaram esses conceitos de seus antepassados. (8:48-9). O Brasil, apesar de suas origens portuguesas, não escapou desse envolvimento e sempre foi considerado no mesmo contexto geral. Se nos dias de hoje esses sentimentos virtualmente desapareceram, não há razões para acreditar que eles estejam extintos.

Tecidas essas considerações iniciais, verifica-se que data do início do século dezenove o papel dominante dos Estados Unidos na formulação de sua política abrangendo todo o continente. Em nenhum momento foi pedido qualquer conselho ou consentimento das outras nações. Essa política foi manifestada pela Doutrina Monroe e seus corolários que, de uma inicial receptividade, passou a ser vista, posteriormente, como uma ameaça à soberania pela maior parte dos países latino-americanos. (63:62) O maior ingrediente era banir a influência européia das Américas numa postura isolacionista e o Panamericanismo foi iniciado com o objetivo maior de manter a paz hemisférica e assim remover possíveis justificações para a intervenção dos europeus na proteção de seus interesses.

Sob o ponto de vista de política naval verifica-se uma total coerência com a política externa. A Marinha foi sempre a componente principal na execução dessa política.

Conforme mencionado no capítulo anterior, data de 1818, o estabelecimento do Esquadrão do Pacífico, primeira incursão formal da política naval americana na América Latina, ocorrendo em 1826 a criação do Esquadrão do Brasil.

Os propósitos vislumbrados nessa política eram basicamente, mostrar a bandeira, abrir novos mercados, proteger a marinha mercante, combater o tráfego de escravos e a pirataria, prover socorro marítimo eventual e dar auxílio em levantamentos hidrográficos. Com relação ao Esquadrão do Brasil, havia ainda uma tarefa específica de proteger os interesses americanos, no bojo das disputas entre o Brasil e Argentina. (67:94)

Na verdade, ao longo de quase todo século passado, permaneceu efetiva a influência européia na América do Sul e, no Brasil, especialmente a britânica. Sob o aspecto puramente naval, a marinha argentina e a brasileira tiveram fortes inspirações na marinha inglesa, sem dúvida, a mais poderosa e eficiente na época. (71:104) Basta recordar que durante o conflito em torno da Província Cisplatina o comando de ambas as Marinhas, era exercido por oficiais britânicos.

A Guerra do Paraguia obrigou a Marinha Brasileira a despender um gigantesco esforço para renovar e adequar seus meios. Nesse esforço, foram adquiridos navios na Grã-Bretanha e França, além daqueles construidos e armados em nossos estaleiros e arsenais. (26:7-8)

Verifica-se, portanto, que a influência européia predominou. A vinda de oficiais e marujos, além do próprio material, provenientes quase que exclusivamente da Inglaterra, serviu para que dela herdássemos a doutrina e as tradições. (71:104)

Ao mesmo tempo, entretanto, cresciam paulatinamente os interesses americanos, em particular na região do Prata, envolvendo a Argentina, Uruguai e Brasil, em termos de comércio e na alegada proteção aos seus cidadãos.

Acompanhando esses interesses, a política naval começava a exercer sua presença. O embarque de três oficiais americanos a bordo do navio uruguaio "General Artigas", em 1818, é um exemplo. (33:27) Em 1831 o USS "Lexington", pertencente ao Esquadrão do Brasil, faz uma operação nas Ilhas Malvinas (Falklands) e, a pretexto de direitos sobre pesca de

baleia, toma posse temporária das ilhas removendo seus habitantes para Buenos Aires. (32:444) Configurou-se assim a primeira intervenção americana na América Latina, executada pela Marinha.

Com o término da Guerra Civil, as atividades dos Esquadrões Ultramarinos, que estavam interrompidas, foram reiniciadas com maior ênfase. Ao Esquadrão do Brasil foi dada a responsabilidade adicional da costa oeste da África desde a Cidade do Cabo até Luanda, (33:29) configurando a extensão da zona de influência até as costas do continente africano, abrangendo, portanto, todo o Atlântico Sul.

O período que se seguiu à Guerra Civil representa, entretanto, uma época de declínio do Poder Naval americano em geral, com sentidos reflexos nas suas possibilidades de atuação. Ainda assim, a Marinha desempenhou papel destacado na esfera diplomática cujos frutos viriam aparecer mais tarde, acompanhando a intensificação das ações implementadas após a guerra com a Espanha, sob a inspiração das doutrinas de Mahan.

Como resultado imediato desse conflito, surgiu uma poderosa Marinha e a política naval foi incrementada de uma forma muito ativa, especialmente nas Caraíbas. Como exemplo de instrumento da diplomacia, pode-se mencionar a citada volta ao mundo pela "Esquadra Branca", entre 1907 e 1908. É interessante notar a atenção dada ao Brasil, tendo o Rio de Janeiro abrigado todos os navios numa longa permanência, contrastando com a visita a Buenos Aires que recebeu, por um curto período, somente alguns contratorpedeiros. (33.38-9)

A partir do início do século, os Estados Unidos começaram a aumentar sua influência naval na América Latina. Este mesmo momento coincide com o aparecimento da Argentina como uma nação em pleno desenvolvimento. Verificava-se também a primeira corrida armamentista entre os três principais países — Argentina, Brasil e Chile — com encomendas de navios colocados nos estaleiros europeus. (26:9) A primeira reação americana foi entrar nessa concorrência. Enquanto o Brasil permanecia no mercado europeu, a Argentina adquiria dois "Dreadnought" nos Estados Unidos. A "diplomacia do dolar", do Presidente Taft obtinha êxito.

O próximo passo seria o envolvimento, através do estabelecimento, no Brasil, do primeiro Adido Naval acreditado na América Latina, fato ocorrido em 1910 e que contribuiria para a posterior implantação das missões navais na área.

Com a entrega das encomendas feitas à Europa e Estados Unidos, estes se deram conta de que ao sul da América Latina os países detinham então forças navais relativamente poderosas que, apesar de não representarem maior ameaça, motivaram os governantes americanos a fazerem novas investidas na tentativa de consolidar sua influência. Ao mesmo tempo, durante a primeira década do século vinte o Brasil estabeleceu intenso relacionamento político com os Estados Unidos, incentivado, em grande parte, pelo chanceler Barão do Rio Branco e pelo embaixador em Washington, Joaquim Nabuco. (19:125) A chegada ao Brasil da Esquadra de 1910, veio demonstrar a necessidade de preparar convenientemente as suas tripulações para a melhor operação e manutenção dos novos navios. (71:105) Todas essas circunstâncias viriam contribuir para que, finalmente, em 1914, por iniciativa do Ministro da Marinha, fosse feito um pedido para que dois oficiais americanos viessem servir como assessores / instrutores na recém criada Escola Naval de Guerra. (33:43-6)

Com o advento da Primeira Guerra Mundial, intensificou-se o relacionamento naval entre Brasil e Estados Unidos. Declarado o estado de guerra, seguiu-se novo pedido por parte do Brasil para a vinda de cinco oficiais que ficaram agregados à embaixada norte-americana no Rio de Janeiro. Eles formaram a chamada Comissão Naval Americana, (1918) dando assistência ao ensino na Escola Naval de Guerra e assessoria em assuntos de armamento e direção de tiro. A importância desse grupo vai deslocar-se até a criação do embrião da Missão Naval em

1920, oficialmente instalada em 1922. Terminava aí a rivalidade entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, que não pôde atender aos primeiros pedidos brasileiros quanto ao fornecimento de assessoria, por estar por demais engajada na guerra na Europa.

As reações dos países latino-americanos face às agressões alemãs no continente e seu posicionamento em relação aos acontecimentos durante a Grande Guerra, podem ajudar na avaliação da então influente posição americana. Vale ressaltar que a própria eclosão do conflito significou uma mudança radical em termos de mercado e comércio, face ao envolvimento generalizado da Europa nas atividades de guerra, favorecendo decisivamente os Estados Unidos.

As razões que levaram os países à declaração de guerra foram diversas. No caso do Brasil, a principal talvez tenha sido o afundamento de navios mercantes brasileiros não se descartando, no entanto, o papel da presença da Marinha americana, principalmente, o significado da passagem em nossos portos da Força Naval comandada pelo Alimirante Caperton. Esta Força tinha, entre outras, a tarefa de "covencer" os países sul-americanos a adotarem a política norte-americana, tendo sido seu comandante recebido pelo Presidente Wenceslau Braz. Como resultado, o Brasil, após ter rompido as relações diplomáticas com os países inimigos, permitiu o uso de seus portos à todas as marinhas aliadas e mais tarde formalizou a própria declaração de guerra.

Na Argentina e Uruguai o êxito de Caperton não foi o mesmo. No primeiro, apesar da opinião pública estar dividida, prevaleceu a vontade do Presidente Yrigoyen que manteve a neutralidade do seu país. O Uruguai recebeu entusiásticamente a Força Naval e autorizou o uso dos seus portos aos navios da Marinha americana, rompendo também as relações diplomáticas. (33:85-98)

Quanto aos países da América Central e Caraíbas que optaram pela declaração de guerra, certamente o fizeram sob forte influência e pressão dos Estados Unidos. Toda a área passava a ser considerada de alto valor estratégico e a Doutrina Monroe e o corolário Roosevelt foram vigorosamente implementados. Até 1917, quando os Estados Unidos entraram na guerra, tinham-se consumado intervenções na Nicarágua, Haiti e República Dominicana, países que foram transformados em virtuais protetorados americanos. (8:4) A tabela *2* resume a situação das relações diplomáticas dos países latino-americanos com os beligerantes durante a Primeira Guerra Mundial.

Com o término do conflito (1918), os Estados Unidos retomam sua postura isolacionista no cenário mundial. Sua Política Naval em relação ao Sul evolui no sentido de exercer influência através do estabelecimento de missões navais, diretamente acreditadas nos vários países da região, o que foi alcançado paulatinamente.

O estabelecimento da Missão Naval Americana no Brasil, (formalizado em 1922) foi precedido de alguns eventos e coincidências que demonstram a inclinação de nossa Marinha, e posteriormente do próprio governo, em optar pela aceitação da ajuda americana. Ressalte-se o papel desempenhado pelo Comandante Carl T. Vogelgesan. Quando da vinda da Comissão Naval, em 1918, ele foi seu Chefe, influindo decisivamente na decisão de enviar os Encouraçados "Minas Gerais" e "São Paulo" para reparo e modernização em estaleiros americanos. Em 1919 o Comte Vogelgesang regressa aos EUA e assume o comando do USS "Idaho". (33:121-5) Em 1921 o Presidente Epitácio Pessoa, após visita oficial, regressa dos Estados Unidos embarcado nesse navio, ficando vivamente impressionado com o profissionalismo de sua tripulação. No ano seguinte, define-se a instalação da Missão Naval e o, já então, Almirante Vogelgesang é convidado, pessoalmente, pelo Presidente brasileiro a presidí-la. (7:52)

Entre os propósitos que orientavam as atividades da Missão destacam-se: formar, endoutrinar, orientar e adestrar o pessoal da Marinha do Brasil (MB) de acordo com padrões da

Marinha americana; incentivar o uso de material padronizado; desernvolver relações de amizade. Foi reconhecida como a maior realização dentro dos propósitos acima mencionados, a reorganização da Escola de Guerra Naval dentro dos padrões do "U.S. Naval War College". (33:132-3) Sem embargo dos aspectos positivos na evolução de nossa Marinha, a influência americana estava consolidada com a atuação no local responsável pela formação e disseminação de nossa doutrina. Em outras palavras, influindo diretamente no pensamento naval brasileiro.

O funcionamento da Missão Naval norte-americana foi interrompido, por iniciativa brasileira, em 1930, motivado por dificuldades financeiras (7:52) conforme alegação oficial, ou ainda por injunções políticas, em represália ao embargo americano imposto ao Brasil face à Revolução de 30. (33:134) O restabelecimento da Missão 1936, com tarefa semelhante, qual seja de "cooperar com a Marinha, visando aprimorar sua eficiência". (7:52)

Durante essa segunda fase, que se estendeu até às vésperas da Segunda Guerra Mundial, pode-se observar a preocupação dos Estados Unidos em manter equilíbrio de forças ao sul do continente, procurando manter intacta a sua hegemonia. A década de 30 foi de muitas contradições e mudanças. Ocorria a depressão econômica nos Estados Unidos, o seu isolamento, o surgimento do nazismo e as expansões imperialistas da Itália e do Japão. Na América-Latina, irromperam conflitos entre Paraguai e Bolívia (1928 e 1938); Peru e Colômbia desencadeavam a crise de Letícia, em 1934, e ainda Peru e Equador tiveram suas desavenças. O panamericanismo tomava forma e os EUA passavam a adotar, em 1933, a "Política da Boa-Vizinhança" pretendendo alterar o enfoque da segurança do hemisfério, de intervencionista para de cooperação, *preocupados com o bem estar de todas as nações*. [o grito é nosso]. Essas novas atitudes representavam, sem dúvida, uma mudança que, ainda uma vez, não contaria com a confiança dos países latino-americanos. (33:168-9) A Política Naval refletiu esse espírito e desenvolveu-se com a continuada ação das Missões Navais e com seus navios na tarefa de mostrar a bandeira. (A tabela *3* mostra uma cronologia de eventos relativos à era intervencionista).

Em 1934, ocorreu na Argentina a instalação da Missão Naval, com um contrato de assessoria americana para a também recém-criada Escola de Guerra Naval. O núcleo foi expandido em 1937 e, com uma breve interrupção em 1941, permaneceu ativa durante toda a Segunda Guerra Mundial. Sob o ponto de vista dos Estados Unidos a intenção evidente era exercer sua influência sobre a Marinha argentina, enquanto a perspectiva desta talvez fosse contrabalançar a existência da Missão Naval norte-americana no Brasil. (33:140-2)

Voltando à situação particular brasileira, alguns fatos marcaram o período que vai da reabertura da Missão Naval em 1936 até a eclosão da guerra. Logo de início, obteve o Brasil os planos de construção dos modernos contratorpedeiros da classe "Cassin", o que permitiria a incorporação à Marinha do Brasil, em 1943, do primeiro contratorpedeiro classe "Mercílio Dias", construído no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), com assistência técnica americana. Na verdade ocorreu uma espécie de compensação. De início pensava-se em adquirir 8 contratorpedeiros antigos nos Estados Unidos, tendo o governo americano se negado a entregá-los, cedendo às pressões do governo argentino contra um eventual desbalanceamento de forças. Posteriormente mandou-se construir 6 contratorpedeiros na Inglaterra, colocando-nos novamente na área de influência inglesa. Estes navios, entretanto, acabaram sendo confiscados, em 1939, pela Inglaterra, para seu próprio uso, antes da entrega. Novamente a interferência da Missão Naval norte-americana possibilitou, nesse caso, a adaptação do projeto inglês, de modo a permitir a instalação de equipamentos americanos, e a construção desses navios no Brasil, surgindo os contratorpedeiros da classe "Amazonas". (71:115-6)

A eclosão da Segunda Guerra Mundial vai encontrar o relacionamento dos países das

Américas em moldes muito diferentes, se comparados à situação da Grande Guerra. A evolução do panamericanismo levara à "Proclamação da Neutralidade para as Américas", definindo a respectiva zona de segurança, como resultado da Reunião de Consulta do Panamá em 1939. (30:8) Posteriormente, em 1940, a Conferência de Havana proclama a "Declaração de Assistência Recíproca e Cooperação para a Defesa das Américas", objetivando evitar que qualquer território latino-americano viesse a cair nas mãos das potências do Eixo em função da queda de países europeus aliados. (33:174) O ataque japonês a Pearl Harbour, em 1941, motivou a realização da Terceira Reunião de Consulta, no Rio de Janeiro, que deu origem à criação da Junta Interamericana de Defesa (JID), para traçar, em conjunto, os planos de defesa do continente. (71:132-3) A tabele *4* expõe cornologicamente a evolução do panamericanismo até a adoção da filosofia da "segurança hemisférica coletiva".

A Política Naval americana desenvolveu-se a partir dos postulados acima mencionados com a realização, em 1940, de conversações bi-laterais entre a Marinha americana e as Marinhas dos países do sul. A existência das missões navais vai produzir os dividendos esperados, pois o êxito obtido foi em grande parte facilitado pela influência de sua atuação. Foram exceções a Argentina e o Equador, este vindo a concluir, em 1942, um acordo formal de defesa. Quanto à Argentina, reservou-se o direito de manter o comércio tanto com os Aliados como com os Países do Eixo. (33:175-81)

Coincidindo com os processos empregados na Grande Guerra, os americanos destacaram, em 1941, uma força-tarefa para solidificar sua influência. A exemplo de Caperton, o Almirante Ingram obteve o apoio que buscava como conseqüência de sua visita ao Rio de Janeiro. O Brasil passava a interessar diretamente aos Estados Unidos, devido à sua posição estratégica e à sua condição de fonte de matérias-primas. Em janeiro de 1942, o Brasil rompeu relações diplomáticas e comerciais com os países do Eixo e em agosto do mesmo ano, após o torpedeamento de quatorze navios brasileiros, foi declarado o Estado de guerra contra a Itália e Alemanha. (11:130-40)

A entrada do Brasil na guerra representa um alinhamento aos Aliados, em grande parte por esforço americano. Os Estados Unidos acenaram com uma série de incentivos técnicos e econômicos, que colocaram o país definitivamente na sua esfera de influência. Em decorrência disso, pôde a Marinha contar com modernos meios navais para conduzir suas operações de guerra no Atlântico, nas quais, a tarefa principal foi a proteção ao tráfego marítimo aliado contra a ameaça submarina. (26:11)

Terminada a guerra, continuaram os Estados Unidos a exercer de forma ativa a sua hegemonia sobre o continente americano. A assinatura do TIAR e da Carta da OEA caracterizou um panamericanismo alicerçado em compromissos militares e políticos. Os Estados Unidos eram os principais responsáveis pela defesa do continente e assim puderam continuar com sua política de tutela sobre seus vizinhos menos desenvolvidos. (71:133-4)

Iniciava-se para o Brasil um período caracterizado por uma submissão aos interesses americanos. Especialmente a Marinha viu-se na dependência total em termos de material, orientação tática e posicionamento estratégico.

Assim, a partir de 1952, com a assinatura do Acordo de Assistência Militar (MAP), a Marinha do Brasil passou a receber meios e equipamentos por cessão e, posteriormente, a preços simbólicos. (71:128) Essa situação contribuiu para amortecer qualquer iniciativa que orientasse a Marinha no sentido de achar seu próprio caminho. Além da inevitável obsolescência dos meios recebidos, teve-se que conviver com a estratégia exclusiva da guerra anti-submarino. Pode-se encontrar algumas explicações para a opção de uma concepção de emprego fundamentalmente defensivo, vinculado às idéias de defesa coletiva. A exemplo do que tinha ocorrido na Segunda Guerra Mundial, quando a ameaça principal no Atlântico Sul tinha sido os submarinos, o novel confronto Leste-Oeste indicava, novamente, a mesma

ameaça como preponderante, face ao grande e crescente número de submarinos encontrados no Poder Naval da União Soviética.

Esta postura estratégica foi transmitida pelos Estados Unidos a seus aliados, não só na seleção dos meios a serem cedidos dentro do já citado Programa de Assistência Militar (MAP), mas também na própria condução de operações e exercícios conjuntos. É certo que esses exercícios contribuiram para aprimorar o adestramento das nossas unidades navais mas, sem dúvida, também condicionaram o pensamento da Marinha. As Operações "Unitas", iniciadas na década de sessenta, só deixaram de ter propósito único de ação conjunta anti-submarino, anos mais tarde, e por insistência da Marinha do Brasil.

Outro aspecto que decorreu da atitude hegemônica americana foi a teoria do chamado "equilíbrio do ABC." A imposição implícita no TIAR é a aceitação do inimigo externo comum, a União Soviética, não interessando, conseqüentemente, uma superioridade local que favoreça a ocorrência de conflitos entre os países tutelados. (71:134) Como resultado, até muito pouco tempo, o fornecimento de meios pelos Estados Unidos visava a manutenção desse equilíbrio, inibindo, inclusive, a identificação de possíveis ameaças, fator fundamental para o estabelecimento de estratégias próprias.

A instalação, em Cuba, do governo comunista de Fidel Castro e a decorrente exportação da revolução cubana para outros países da América Latina, levaram os Estados Unidos a um ajustamento da estratégia militar para a região, enfocando mais diretamente a "Guerra Revolucionária". Julgando que a ameaça maior era o inimigo interno, o fornecimento de armas para o combate à guerrilha veio contribuir ainda mais para o obsoletismo das Forças Armadas. (16:42)

As primeiras reações brasileiras vão aparecer ao final da década de sessenta. O "Programa Decenal de Renovação de Meios Flutuantes", aprovado em 1967, apesar de refletir basicamente a doutrina de defesa continental e colocar ainda grande ênfase na obtenção de meios anti-submarino, já aquinhoava a indústria nacional com uma pequena parcela na sua construção. A nacionalização já apareceria como meta a alcançar. Como reflexo das repetidas negativas dos Estados Unidos em fornecer navios e equipamentos modernos e a dificuldade em obter financiamento, as encomendas foram colocadas na Europa, sendo assim possível a incorporação de maior sofisticação. Voltava o Brasil à esfera européia não se afastando, entretanto, do pensamento estratégico americano. (71:145-7)

Ao menos uma conseqüência importante adveio dessa guinada. Os programas de treinamentos então contratados, viabilizaram contatos com aspectos doutrinários até então desconhecidos, face à precariedade, nesses aspectos, das publicações americanas que eram fornecidas. Um grande número de oficiais e praças pôde assim impregnar-se de novos conceitos, favorecendo, ao menos, o despertar para uma nova mentalidade. O aspecto puramente comercial, sem interferência de caráter político, também foi muito conveniente.

A reação americana podia ser esperada. Enquanto os novos navios eram construídos na Europa, a Marinha do Brasil aceitou receber, ao longo dos anos setenta uma grande quantidade de navios e submarinos, todos eles em vias de deixarem o serviço ativo da "U. S. Navy". Talvez tenha sido a última tentativa em manter o vínculo material.

Dois fatos foram, sem dúvida, marcantes para o que parece ser o início na mudança do pensamento da elite naval brasileira, evitando os condicionamentos anteriores. Em primeiro lugar, ocorreu em meados da década de setenta, a elaboração de um Plano Estratégico. Com a definição de cenários próprios e ameaças possíveis, ficaram delineadas as bases para um dimensionamento consciente de um Poder Naval. Posteriormente, em 1977, ocorreu a denúncia, pelo Brasil, dos acordos militares com os Estados Unidos. Apesar das motivações principais do fato terem sido políticas, função da desastrada política externa desenvolvida pelo então Presidente Carter, suas conseqüências ensejaram profundas modificações no

pensamento estratégico brasileiro, com inevitáveis repercussões na estratégia naval. Os caminhos em seguida percorridos formam os alicerces para um possível posicionamento brasileiro, o que será motivo de abordagem em capítulo posterior.

Finalmente, algumas observações podem ser feitas sobre o comportamento da influência americana, ficando desde logo evidente a prioridade dada à região que compreende a América Central e Caraíbas.

Com relação ao Brasil, pode-se verificar que sua posição geográfica atende aos interesses americanos, especialmente em caso de conflito generalizado. Com efeito, constata-se que durante as duas últimas guerras houve um aumento substancial em termos de influência e pressão visando obter o alinhamento brasileiro à causa dos Estados Unidos.

As conseqüências dessa influência foram, até agora, altamente inconvenientes para o estabelecimento, pelo Brasil, de uma estratégia naval própria.

CAPÍTULO III
O ATLÂNTICO SUL E SUA IMPORTÂNCIA ATUAL

A visão das grandes potências. O Atlântico Sul representou sempre importante via de comunicação para os países do Hemisfério Norte, em função do comércio marítimo que sempre mantiveram com o Hemisfério Meridional. Apresenta, portanto, valor estratégico ressaltando-se especialmente dois pontos:

- as rotas marítimas que a cruzam, em especial, a rota do petróleo procedente do Índico;
- o tráfego de minerais estratégicos e de matérias-primas procedentes da África, América do Sul e do Brasil em particular.

A rota do Cabo, que comunica o Índico ao Atlântico Norte foi responsável por 66% do óleo importado pela Europa e 26% do importado pelos EUA, em 1980. (27:10) Estes valores podem hoje estar um pouco alterados face à produção do Mar do Norte e do México, mas certamente são ainda ponderáveis. Não menos importante é a rota que interliga o Estreito de Magalhães e o sul da América do Sul à Europa e costa leste dos Estados Unidos, assim como a rota proveniente do sul da África, compreendendo ambas, grande parte do transporte de minerais estratégicos e de matérias-primas.

Considerando isoladamente os Estados Unidos, pode-se admitir a possibilidade do uso de alternativas para o abastecimento de petróleo com um aumento do fornecimento pelo México, Venezuela e Nigéria, o que reduziria a importância da rota do Cabo. O mesmo raciocínio seria válido para outras matérias-primas e alimentos, o que implicaria na necessidade de ser conferida uma segurança maior às demais rotas que lhe permitissem o atendimento de suas necessidades.

No que diz respeito aos minerais estratégicos, os americanos vêm adotando hoje a política de armação de estoques. O propósito final será dispor de minerais armazenados para fazer face a uma guerra convencional de três anos de duração, permitindo assim adquirir invulnerabilidade a essa dependência. (52:1-5) A figura *4* mostra a dependência americana desses minerais, constatando-se que, em sua maioria, eles são provenientes de vários países localizados na área do Atlântico Sul.

Verifica-se, portanto, que na eventualidade de ocorrerem os fatos acima, — deslocamento de fontes de suprimento ou estocagem — os interesses dos Estados Unidos no Atlântico Sul seriam sensivelmente diminuídos, o que parece estar acontecendo.

A presença militar na área resume-se hoje à elaboração e participação na Operação "Unitas" envolvendo manobras bilaterais entre as marinhas americana e de países da Amé-

rica do Sul e da África, não havendo forças navais baseadas na área.

Por outro lado, o desenvolvimento tecnológico aumentou em muito o alcance dos mísseis lançados por submarinos nucleares, que já são hoje de 5.000 milhas, no que diz respeito ao armamento estratégico da União Soviética. (66:26) Assim, submarinos soviéticos posicionados ao sul do Trópico de Câncer, poderiam atingir alvos no território dos Estados Unidos. As águas profundas da Bacia do Brasil (figura 5) forneceriam zonas de patrulha adequadas a esse fim. Seria desta forma necessária a implantação de sistemas de detecção e acompanhamento para esses submarinos, em grandes áreas do Atlântico Sul, pelos americanos.

Quanto ao tráfego marítimo em geral, a atenção maior é dedicada às derrotas entre os Estados Unidos e a Europa pelo Atlântico Norte, sendo de maior porte e valor que as demais, com sua proteção compartilhada com os demais países membros da OTAN.

Com relação aos paízes da Comunidade Econômica Européia e o Japão a situação é diversa. Mesmo dando a devida importância ao tráfego do Atlântico Norte, esses paízes demonstram grande preocupação com as matérias-primas procedentes dos continentes africano e sul-americano, inclusive do Brasil. Os seus níveis de estoques de minerais estratégicos são baixos, sendo considerável sua dependência de petróleo procedente do Golfo Pérsico. Portanto, para esses países, as rotas do Atlântico Sul tem importância relativa maior.

Cabe ainda considerar as conseqüências de um eventual fechamento dos canais do Panamá e de Suez, hipótese factível num conflito generalizado. Pelo Canal do Panamá passam hoje cerca de 15.000 navios/ano enquanto 10.000 contornam o Cabo de Hornos e 27.000 o Cabo da Boa Esperança. São números significativos e que, ocorrida a hipótese acima mencionada, tornaria essencial o tráfego marítimo em toda a área do Atlântico Sul para o hemisfério Norte, notadamente a rota do Cabo, como única opção para o transporte de petróleo proveniente do Golfo Pérsico para os países da OTAN. Nesse caso, se o fluxo não fosse interrompido já na própria saída do Golfo por ações soviéticas ali realizadas, poderia ser desejável uma extensão da esfera de influência dessa Organização, abrangendo o Atlântico Sul e a defesa da rota do Cabo. Entretanto, o Tratado da OTAN limita sua ação à área ao norte do Trópico de Câncer. Nasce daí a vontade latente de uma Aliança Atlântica ao sul, ou a ampliação dos limites da própria OTAN. Na verdade entre as razões que têm inibido os países para obter concordância neste aspecto, a mais forte é, certamente, a inclusão de países como a África do Sul ser politicamente inaceitável, pelo menos por enquanto. O resultado do recente conflito das Malvinas, no entanto, passou a exigir da Grã-Bretanha fabulosas inversões de capital no que se chama hoje "Fortress Falklands". Seria este um passo inicial para a extensão da esfera de influência da OTAN?

Quanto à União Soviética, o significado do Atlântico Sul é totalmente diverso. Sendo um país independente de importação de matérias-primas, não depende de seu tráfego marítimo e, portanto, sua interrupção não lhe trará maiores conseqüências.

Conforme já mencionado anteriormente, a União Soviética tem procurado, coerente com sua política expansionista, ocupar os espaços abandonados na África pelos países ocidentais.

Ao mesmo tempo, após o episódio dos mísseis de Cuba, ocorreu a conscientização de que sua atuação internacional necessitava do respaldo de um Poder Marítimo compatível com suas ambições políticas. (50:85) Assim é que, no presente, a União Soviética dispõe de mais de uma centena de navios de estudos e pesquisas oceanográficas e hidrográficas. Sua enorme frota de pesca lhe permite estar presente em quase todos os grandes pesqueiros existentes, enquanto a Marinha Mercante leva a bandeira soviética a todos os mares. Todos esses meios, sabidamente, operam visando objetivos políticos e militares, servindo na coleta de informações, além de atender aos interesses econômicos. O Poder Naval, consti-

tuído de navios modernos e sofisticados vai se tornando a maior força naval do mundo, capaz de projetar-se brevemente por todos os oceanos.

No Atlântico Sul, tem sido observada a presença de unidades navais soviéticas. Sua incidência maior, assim como de sua marinha mercante, tem ocorridc nas costas africanas. Entretanto, as mais expressivas atividades soviéticas neste oceano se referem à pesca e às pesquisas hidrográficas e oceanográficas.

A frota pesqueira opera ao longo da costa da América do Sul e com maior intensidade na costa africana meridional, onde conta com zonas de pesca com apoio na Guiné e Angola. (24:20)

Com relação à pesquisa, é permanente a existência de vários navios especializados com o fim de explorar as características geográficas e oceanográficas da área, como demonstra a entrada eventual desses navios em portos brasileiros para reabastecimento.

Voltando à presença militar, observa-se que ela é quase que exclusiva na África Ocidental. Angola é, sem dúvida, o país onde a influência soviética mais se consolidou, inclusive através de Cuba. Apesar de, até certo ponto, esta influência parecer decrescente, Luanda é, ainda, ponto de apoio para navios de guerra e, principalmente, para aeronaves de reconhecimento que dali cobrem a maior parte do oceano.

Deve-se ressaltar que todos os elementos do Poder Marítimo soviético operam harmoniosamente integrados na obtenção de seus propósitos políticos, militares e econômicos. O controle centralizado é uma característica que, em caso de crise, poderá representar uma vantagem sobre seus adversários. Vê-se portanto que a presença da União Soviética no Atlântico Sul visa, em última análise, a obtenção de posições estratégicas, a expansão de áreas de influência, o conhecimento de áreas marítimas operacionais, espionagem, disputa de comércio marítimo e expansão da pesca. As prioridades na obtenção desses propósitos são determinadas pelas necessidades mais imediatas.

Os interesses brasileiros. Conquanto possa ter o Atlântico Sul importância maior ou menor para as grandes potências em função da conjuntura internacional e do relacionamento entre elas, em situações de crise ou de conflito, para o Brasil, ele será sempre essencial para o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, ligado à sua segurança.

O Brasil é um país marítimo, pois depende do mar como meio de acesso à maioria dos mercados necessários ao seu crescimento econômico. Sua maritimidade é também caracterizada pela elevada concentração populacional e indistrial localizada ao longo da costa. Acresce dizer que a solução brasileira para a obtenção do petróleo está situada na plataforma continental onde estão sendo encontradas as reservas desse insumo básico. (27:9)

Essa elevada concentração de recursos dependentes do mar, faz com que o Brasil tenha uma grande vulnerabilidade às ameaças procedentes do oceano. Assim sendo, se sua faixa litorânea, por um lado, vem contribuindo para a expansão do seu desenvolvimento, por outro lado, faz aumentar a responsabilidade pela sua defesa.

A importância do tráfego marítimo brasileiro pode ser medido com uma rápida análise da figura *6.* As principais rotas marítimas de interesse estratégico para o Brasil e sua importância são analisadas a seguir:

- rota oceânica da América do Norte e Central; inclui todo nosso mercado de trocas com os países do norte da América do Sul, América Central, Antilhas, Estados Unidos e Canadá, além do acesso ao Canal do Panamá. Apresenta uma característica estratégica de grande interesse, podendo constituir-se em alternativa fundamental para o transporte de petróleo do México e Venezuela no caso de paralização do fornecimento proveniente do Oriente Médio;
- rota oceânica da Europa Atlântica e Mediterrâneo; dirigindo-se para a costa atlântica da Europa, do Mediterrâneo e norte da África. É, na atualidade, a principal rota

de nossas exportações;
- rota oceânica do sul da África, Golfo Pérsico e Oriente; a partir da área Rio-Santos-Vitória atravessa o Atlântico até o sul da África e daí para o Golfo Pérsico e Extremo Oriente, sendo responsável pelo transporte da maior parte da carga importada representada pelo petróleo e com grande peso também nas exportações, principalmente de minério de ferro;
- rota oceânica sul da América do Sul; demanda os portos do Rio da Prata e através o Estreito de Magalhães atinge a costa pacífica da América do Sul representa parcela reduzida do mercado externo;
- rota oceânica do Golfo da Guiné e Angola; partindo também da área Rio-Santos-Vitória, dirigi-se para os portos da África Ocidental. Esta rota vem aumentando de importância face às importações de petróleo da Nigéria, representando quanto às exportações, um mercado potencial de especial interesse face ao incremento das relações políticas e comerciais do Brasil com os países da região;
- rota costeira; envolve transporte apreciável de carga, sendo vital no transporte de petróleo e derivados das refinarias para os centros de consumo.[53]

Se não é viável pensar-se que o Brasil possa exercer o controle e proteção de todo esse tráfego, deve-se, entretanto, admitir que não deva omitir-se de participar, em regime compartilhado, com seus aliados, em ações de controle desse tráfego e, principalmente, procurar fazer a proteção das rotas essenciais onde o interesse é exclusivo.

Admitindo-se como válida a idéia de que as guerras modernas são relativamente rápidas — o que permite aceitar uma certa redução temporária do tráfego marítimo e admitir maiores riscos para cargas de importância secundária —, pode-se dizer que, sob a perspectiva do interesse especificamente brasileiro, as rotas prioritárias seriam as de cabotagem e as de importação de petróleo.

Com este enfoque, as áreas marítimas de maior concentração de tráfego seriam as próximas do saliente do nordeste, dos grandes complexos portuários, de Trinidad-Tobago e do Cabo da Boa Esperança, bem como do Golfo da Guiné, as últimas em função da essencialidade do petróleo do Caribe, Oriente-Médio e daquele Golfo. (figura 7)

Todas as áreas focais mencionadas, bem como as rotas selecionadas, são passíveis de ameaça submarina, aérea e de superfície em grau maior ou menor de acordo com alguns condicionantes.

A ameaça submarina é a menos condicionada pela existência de bases próximas. Por suas características, os submarinos tem grande raio de ação, que pode ser aumentado com reabastecimento no mar; os submarinos nucleares prescindem, em princípio, de qualquer apoio. Assim, a possibilidade dessa ameaça é evidente podendo ser intensificada com a existência de apoio nas costas da África o que aumentaria o tempo em patrulha para os submarinos convencionais.

No que diz respeito à ameaça de superfície, incluída a componente aeronaval, ela se configura viável caso exista apoio de base ou apoio logístico móvel. O apoio móvel pressupõe razoável superioridade naval na área de operações o que, sob a perspectiva da União Soviética, indicaria a preferência por facilidades em bases no litoral africano ocidental.

Sem dúvida, a ameaça aérea é a mais dependente da existência de apoio próximo. Para a União Soviética, como já visto, ele está disponível em Angola. A rota para o Golfo da Guiné fica, assim, totalmente vulnerável em sua proximidade com a África a ataques por parte da aviação soviética, não se descartando a possibilidade que têm esses aviões, pelo seu grande raio de ação, de atingirem as costas brasileiras e infligir danos. (27:8-18)

A figura *7* possibilita, também, visualizar a importância do uso de posições de apoio sob a perspectiva inversa, ou seja, por forças do Brasil e, se for o caso, de seus aliados.

De imediato, sobressai a privilegiada situação da Ilha de Ascenção, como ponto de controle da parte intermediária da rota do Golfo da Guiné, estando bem posicionada para o controle das rotas de petróleo do Oriente-Medio para a Europa e os Estados Unidos. De propriedade da Grã-Bretanha é operada pelos americanos como parte da cobertura do flanco marítimo sul da OTAN.

Apesar de excelente localização, as ilhas de Santa Helena e Tristão da Cunha só poderiam ser consideradas no contexto após a viabilização de estruturas de apoio à aviação de patrulha, o que parece de difícil consecução no momento.

Na área focal do saliente noroeste africano destaca-se a importância de Dakar e Cabo Verde; para o Golfo da Guiná, São Tomé-Princípe e Lagos; mais para o sul, Luanda. Símonstown e cidade do Cabo dominam o contorno sul da Áfirca representando uma invejável posição estratégica. Neste caso, entretanto, a política brasileira de rejição ao governo sul-africano elimina essa vantagem. Acresce dizer que a hipótese de interrupção no tráfego procedente do Golfo Pérsico e Oriente-Médio nas suas próprias origens, numa guerra generalizada, faria diminuir a importância dessa área.

Em face das considerações acima levantadas, parece evidente que interessa ao Brasil um profícuo relacionamento com os países da costa ocidental africana. Éste propósito vem sendo perseguido e, até certo ponto, facilitado pela afinidade cultural existente com os países de língua portuguesa o que, poderá favorecer, no futuro, o estabelecimento de laços de cooperação no campo da segurança. Ao mesmo tempo, verifica-se hoje o crescimento da influência ocidental na região, enquanto se observa um retraimento da União Soviética, forçado ou não por uma incompatibilidade da ideologia comunista com valores intrínsecos do povo africano.

Voltando as atenções para o litoral brasileiro e suas extensões para o norte e para o sul, encontra-se a região que representa os interesses mais concretos e, portanto, cujas preocupações são mais imediatas. Conforme já mencionado, a maior concentração demográfica e econômica encontra-se ao longo desse litoral e a plataforma continental é o depósito das reservas de petróleo. O tráfego de cabotagem e as áreas que representam os complexos portuários, tudo representam objetivos a serem defendidos.

De imediato, ressalta a importância das ilhas oceânicas, Fernando de Noronha e Trindade, ostentando posições de relevo para a defesa do litoral.

A fronteira norte situa o Brasil frente à Venezuela, Trinidad-Tobago, Suriname e Guiana, onde somente a Venezuela possui poder naval emergente. Os demais países poderão ser considerados como ponto de apoio para operações na região, destacando-se Port of Spain por já ter alguma infra-estrutura em razão da já ter abrigado uma base americana no passado.[70]

No sul, o Uruguai e, principalmente, a Argentina afetam o controle no Atlântico, penetrando pela costa brasileira. A marinha argentina, que saiu praticamente ilesa da Guerra das Malvinas contará, em breve, com um poder naval que se afigura como força importante no sul da América do Sul. Terá, portanto, excelentes condições para efetuar o controle do tráfego marítimo que contorna o Estreito de Magalhães e Drake para acesso ao Pacífico, projetando-se até a Antártica.

Com relação à Antártica, as condições especiais estabelecidas no Tratado que rege sua exploração e o interesse com partilhado de várias nações sobre o continente, (inclusive a Argentina e as superpotências), tornam difíceis quaisquer previsões sobre o futuro dessa região. O Brasil demonstra, atualmente, de forma incisiva seu interesse como atestam as expedições ora realizadas.

CAPITULO IV
A ESTRATÉGIA BRASILEIRA

O panorama estratégico internacional pode ser visto hoje como um confronto entre as duas superpotências, ideológica e politicamente rivais. O imenso arsenal nuclear e convencional de que ambas são detentoras, as inibe de executar ações militares, uma contra a outra. Por outro lado, a evolução dos acontecimentos do pós-guerra resultou na aceitação da realidade das guerras limitadas e a conseqüente necessidade de manter grande capacidade militar. Esta realidade faz com que determinadas regiões-chave do globo sejam hoje motivo de atenção especial, tanto dos Estados Unidos como da União Soviética.

Para os Estados Unidos, seu sistema de defesa a os tratados que mantem com seus aliados definem prioritariamente essas regiões como sendo a Europa Ocidental, Oriente-Médio, América Central e Caraíbas e a região das nações aliadas situadas no Pacífico. Para os americanos, dentro do conceito da livre utilização dos oceanos, o Atlântico Sul tem importância marginal, podendo crescer, sobretudo, em função da hipótese de fechamento dos canais de Suez e do Panamá e se confirmada a presença soviética na África Ocidental e com seus SSBN na Bacia do Brasil, ou em outras palavras, como um flanco da OTAN.

A fase atual da política externa dos Estados Unidos busca recuperar o seu poder externo recolocando em questão a discussão da segurança regional. A prevalecer a abordagem hemisférica, a América-Latina será considerada como um todc no contexto global e não como uma região que tem aspirações próprias. O TIAR é ainda o Tratado em que se baseia a formulação da política de defesa. A atitude americana na Guerra das Malvinas afetou sua credibilidade frente aos países latino-americanos em função de aliança dos Estados Unidos com a Grã-Bretanha, o que pode levantar dúvidas quanto à futura eficácia desse Tratado.

Na verdade, a reação dos países latino-americanos e, particularmente do Brasil, à política de altos e baixos executada pelos Estados Unidos, permite dizer que não há mais espaço para "relações especiais" e que não existe mais a opção promulgada por Monroe de buscar, no plano hemisférico, saídas para o problemas mundiais. O Brasil é hoje um país internacionalista, que busca no relacionamento com todos os países a saída para o seu pleno desenvolvimento.

O Atlântico Sul é mais importante para o Brasil do que para qualquer outro país ocidental. Os fluxos comerciais por ele transitam sendo o litoral brasileiro de enorme extensão. A região é, portanto, parte fundamental de seu espaço geográfico tanto no sentido econômico e militar, como do ponto de vista político e diplomático. A prioridade é evidenciada pelas declarações frequentes, nos mais altos níveis, de que o Brasil tem especial interesse, em sua política externa, pela América-Latina e pela África, conseqüentemente, pelo espaço oceânico que o defronta. Espera-se que os países ocidentais, inclusive os Estados Unidos, compreendam e aceitem essa prioridade, pois, no Atlântico Sul, preferencialmente, os interesses ocidentais devem coordenar-se com os brasileiros, e não vice-versa.

No campo da segurança continental é importante preservar a atual situação que faz do Brasil um alvo improvável em caso de conflito nuclear. O afastamento brasileiro do confronto Leste-Oeste é fundamental. Procura-se, assim, manter o Atlântico Sul a salvo das confrontações internacionais, possibilirando seu uso livre de qualquer injunção exógena, de modo a ser mais efetiva a sua contribüição para o desenvolvimento brasileiro. Não parece oportuno, portanto, aceitar-se a idéia, vez por outra ventilada, de uma Aliança Atlântica ao sul do Trópico de Câncer. As rotas de navegação de interesse para os Estados Unidos e Europa divergem daquelas de importância para o Brasil. Além disso, a desproporção e a diferença qualitativa dos meios a serem empregados em ações efetivas de combate, essa Aliança tornaria essa aliança frágil como elemento de preparação e dissuasão. Existem ainda óbices políticos representados pela eventual presença da África do Sul nessa Aliança. Tal presença traria sérios transtornos à condução da bem sucèdida política brasileira em relação à África. Em situação de graves riscos, como um ataque armado, o Brasil poderia contar com o TIAR,

não obstante sua abalada credibilidade.

No que diz respeito à Política Naval, percebe-se a tentativa de envolvimento da Marinha do Brasil em programas conjuntos no Atlântico Sul. Eles incluem, obviamente, compartilhar o ônus de defesa anti-soviética. O Brasil, após a denúncia dos acordos militares com os Estado Unidos, procura desenvolver uma política naval própria, objetivando eliminar ou reduzir a influência americana existente. Em termos práticos, um novo alinhamento tenderia a retardar o desenvolvimento da tecnologia e da indústria naval brasileira, representando um retrocesso.

Não há dúvida sobre a posição ocidental do Brasil, especialmente na hipótese, improvável, de uma guerra generalizada. É, portanto, de seu interesse e do próprio Ocidente, apresentar-se no cenário internacional com identidade própria.

Nesse contexto, é conveniente a manutenção da realização de exercícios conjuntos com a marinha americana, como a tradicional Operação "Unitas". Deve-se, entretanto evitar a participação brasileira em eventos que tenham maior dimensão política. A cessão de facilidades deve ser totalmente afastada e o uso ocasional de instalações brasileiras não deve ser objeto de compromisso prévio mas sim examinado caso-a-caso, ficando sujeito às considerações políticas do interesse brasileiro.

Conforme já mencionado a prioridade da política externa brasileira está na América-Latina e na África. O Brasil mantem hoje excelentes relações com seus vizinhos. Esta situação favorece a paz regional, essencial para o desenvolvimento dos países da região e sugere que o esforço de estreitamento cada vez maior dos vínculos de amizade, seja permanente.

Em futuro próximo não se vislumbram ameaças que possam causar instabilidade. Entretanto, dois aspectos devem ser considerados. Em primeiro lugar, na Argentina, seu Poder Naval continua a crescer, sendo hoje bem superior ao Poder Naval brasileiro. A situação da política interna hoje dominante e a recente derrota sofrida na Guerra das Malvinas, indicam uma prioridade para a solução de seus próprios problemas. Além disso, observa-se uma aproximação maior com o Brasil. Mesmo assim não se pode descartar a possibilidade de um recrudescimento do histórico antagonismo argentino com relação ao Brasil. Em segundo lugar, não cessou a tentativa de disseminação da ideologia marxista a partir de Cuba. Este é um problema que, por estar localizado na região-chave das Caraíbas, deverá ser absorvido pelos Estados Unidos podendo, entretanto, evoluir até atingir os países menos desenvolvidos na fronteira norte do Brasil.

Para fazer face às situações acima descritas é altamente pertinente o emprego do Poder Naval brasileiro, quer seja em apoio à política externa em ações de presença, ou como dissuasão através de demonstração naval. A decisão prioritária, no entanto, deverá ser a busca de um Poder Naval que tenha condições de se contrapor a uma eventual "recaida" por parte da Argentina, quando então a dissuasão, representada pelo maior Poder Nacional brasileiro, poderá não ser suficiente para inibi-la de tomar iniciativas indesejáveis.

A aproximação Brasil-África, por sua vez, sugere, além da adoção das mesmas ações propostas acima, que o fortalecimento do Poder Naval seja orientado para o suporte eventual da expansão econômica do país, mediante um planejamento mais dilatado. De uma certa forma essa distensão de prazo poderá ser também a solução da política naval relativa à América do Sul, tendo em vista que uma análise da situação do relacionamento atual entre as nações da área, não prevê a ocorrência de conflitos num futuro previsível.

Finalmente cabe ressaltar os efeitos que a extensao do Atlântico Sul, a política internacionalista brasileira e a própria necessidade de defesa, terão na configuração do Poder Naval brasileiro. Na verdade, implicarão, a longo prazo, em conferir a esse Poder Naval a possível execução de suas quatro tarefas básicas: controlar áreas marítimas, negar o uso do mar ao inimigo, projetar poder sobre a terra e dissuasão naval clássica. Assim, os futuros meios

deverão ser suficientemente balanceados para permitir a execução das diversas operações navais concebidas para o cumprimento dessas tarefas. As necessidades mais imediatas indidicam que todo esforço deverá concentrar-se na incorporação de meios adequados, principalmente, à consecução da tarefa de dissuasão naval clássica.

No momento em que a Marinha do Brasil está conseguindo desvencilhar-se da entorpecente *influência americana, é preciso consubstanciar sua estratégia própria sem qualquer* interferência. As decisoes fundamentais são: tornar o Brasil consciente de sua maritimidade e construir no país os seus navios de guerra. Se assim não for feito, jamais será alcançada a meta de ser uma verdadeira potência naval para respaldo de seu crescimento independente e a preservação da paz para seus cidadãos.

TABELA 1
SUMÁRIO DOS ESQUADRÕES ULTRAMARINOS

ESQUADRÃO	CRIAÇÃO	DESATIVAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Mediterrâneo	1801	1902-1907	Desativado em 1861 durante a Guerra Civil. Re-criado em 1865 como Esquadrão Europeu.
Pacífico	1818	1915	Dividido em Esquadrão do Pacífico Sul e Pacífico Norte, evoluindo para Esquadrão do Pacífico. (1902-1907)
Índia Ocidental	1822	1902-1907	Redesignado "home Squadron" em 1861 durante a Guerra Civil. Re-criado em 1865. Incorporado ao Esquadrão do Atlântico Norte em Nov. 1865.
Brasil	1826	1902-1907	Desativado em 1861 durante a Guerra Civil. Re-criado em 1865. Redesignado Esquadrão do Atlântico Sul em 1866.
Índia Oriental	1835	1942	Desativado em 1861 durante a Guerra Civil. Re-criado em 1865. Permaneceu como uma unidade separada após o estabelecimento da Esquadra do Pacífico (1902-1907). Permaneceu como Esquadra Asiática até sua destruição durante a 2ª Guerra Mundial.
África	1843	1861	Desativado durante a Guerra Civil. Após a guerra teve suas responsabilidades divididas entre os Esquadrões do Atlântico Sul e Europeu.

FONTE: GRAY Jr, Anthony Whitford. *The Evolution of U.S. Naval Policy in Latin America*

Tabela 2

**PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL
SITUAÇÃO DAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS DOS
PAÍSES LATINO-AMERICANOS**

PAÍS	ROMPIMENTO DE RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS	DECLARAÇÃO DE GUERRA
Brasil	Abril, 1977	Outubro, 1917
Guatemala	Abril, 1917	Abril, 1918
Haiti	Maio, 1917	Julho, 1918
Honduras	Maio, 1917	Julho, 1918
Nicarágua	Maio, 1917	Março, 1918
Panamá	–	Abril, 1917
Cuba	–	Abril, 1917
Costa Rica	–	Maio, 1918
Rep. Dominicana	Junho, 1917	–
Equador	Dezembro, 1917	–
Peru	Outubro, 1917	–
Uruguai	Outubro, 1917	–

Observação: Permaneceram neutros os seguintes países: Argentina, Chile, Colômbia, México, Paraguia, El Salvador e Venezuela.

Tabela 3

CRONOLOGIA

A ERA INTERVENCIONISTA (1904-1933)

1898 – Resolução Teller – renegando qualquer intenção dos Estados Unidos em anexar Cuba.
1899 – Evacuação espanhola de Cuba e estabelecimento do Governo Militar americano.
1900 – Convocada Convenção Constitucional Cubana.
1901 – Aprovação pelo Congresso americano da Emenda Platt.
1902 – Instauração da República cubana.
1905 – Teodoro Roosevelt promove o controle alfandegário na República Dominicana.
1906-1909 – Ocupação militar americana em Cuba.
1907 – O controle alfandegário na República é absorvido num Tratado.
1909 – Intervenção americana na Nicarágua.
1912-1925 – Ocupação militar americana na Nicarágua
1914 – Ocupação militar americana em Vera Cruz, México.
1914-1934 – Ocupação militar americana no Haiti.
1916-1924 – Ocupação militar americana na República Dominicana.
1917 – Intervenção militar americana em Cuba e no México.
1918 – Cancelamento da Corte de Justiça da América Central, criada em 1907, como resultado do desáfio à sua autoridade pelos Estados Unidos e Nicarágua.
1923 – Acordo Bucareli (melhorou temporariamente as relações entre os Estados Unidos e o México).
1927-1932 – Ocupação militar americana na Nicarágua.
1934 – Anulação da Emenda Platt.

FONTE: GIL, Federico G. *Latin América – United States Relations.*

Tabela 4

CRONOLOGIA
PANAMERICANISMO
POLÍTICA DE BOA-VIZINHANÇA-SEGURANÇA HEMISFÉRICA

1826 – Congresso do Panamá.
1847 – Congresso Americano – Lima.
1856 – Congresso Continental – Santiago.
1856 – Congresso de Washington.
1864 – Segundo Congresso Americano – Lima.
1877 – Congresso Americano de Juristas – Lima.
1888-1889 – Congresso Sul-Americano das Leis – Montevideo.
1889 – Primeira Conferência Panamericana – Washington.
1901 – Segunda Conferência Panamericana – Cidade do México.
1906 – Terceira Conferência Panamericana – Rio de Janeiro.
1910 – Quarta Conferência Panamericana – Buenos Aires.
1923 – Quinta Conferência Panamericana – Santiago.
1928 – Sexta Conferência Panamericana – Havana.
1930 – Publicação do Memorando "Clark". Lei sobre Tarifas Smoot-Hawley.
1932 – Lei sobre Direitos Aduaneiros.
1933 – Anúncio da Política da Boa-Vizinhança.
1933 – Sétima Conferência Panamericana – Montevideo.
1934 – Anulação do corolário Platt; Lei Jones – Costigan, acordo de Reciprocidade Comercial.
1936 – Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz – Buenos Aires. Pacto consultivo.
1938 – Oitava Conferência Panamericana – Lima; Declaração do Princípios da América. Declaração de Lima.
1939 – Primeira Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores – Panamá. Declaração Geral de Neutralidade. Declaração do Panamá.
1940 – Criação do Escritório de Coordenação de Assuntos Interamericanos; Segunda Reunião de Consultas – Havana. Ata de Havana. Declaração de Assistência Recíproca.
1942 – Terceira Reunião de Consulta – Rio de Janeiro.

FONTE: GIL, Federico G. *Latin América – United States Relations.*

ASPECTOS ESTRATÉGICOS DO GOLFO DO MÉXICO E DO MAR DAS CARAÍBAS



Figura 1

FONTE: LIVEZEY, William E. *Mahan on Sea Power.*

GEOGRAFIA NAVAL DO PACÍFICO – 1914
EXTENSÃO DA HEGEMONIA NAVAL AMERICANA

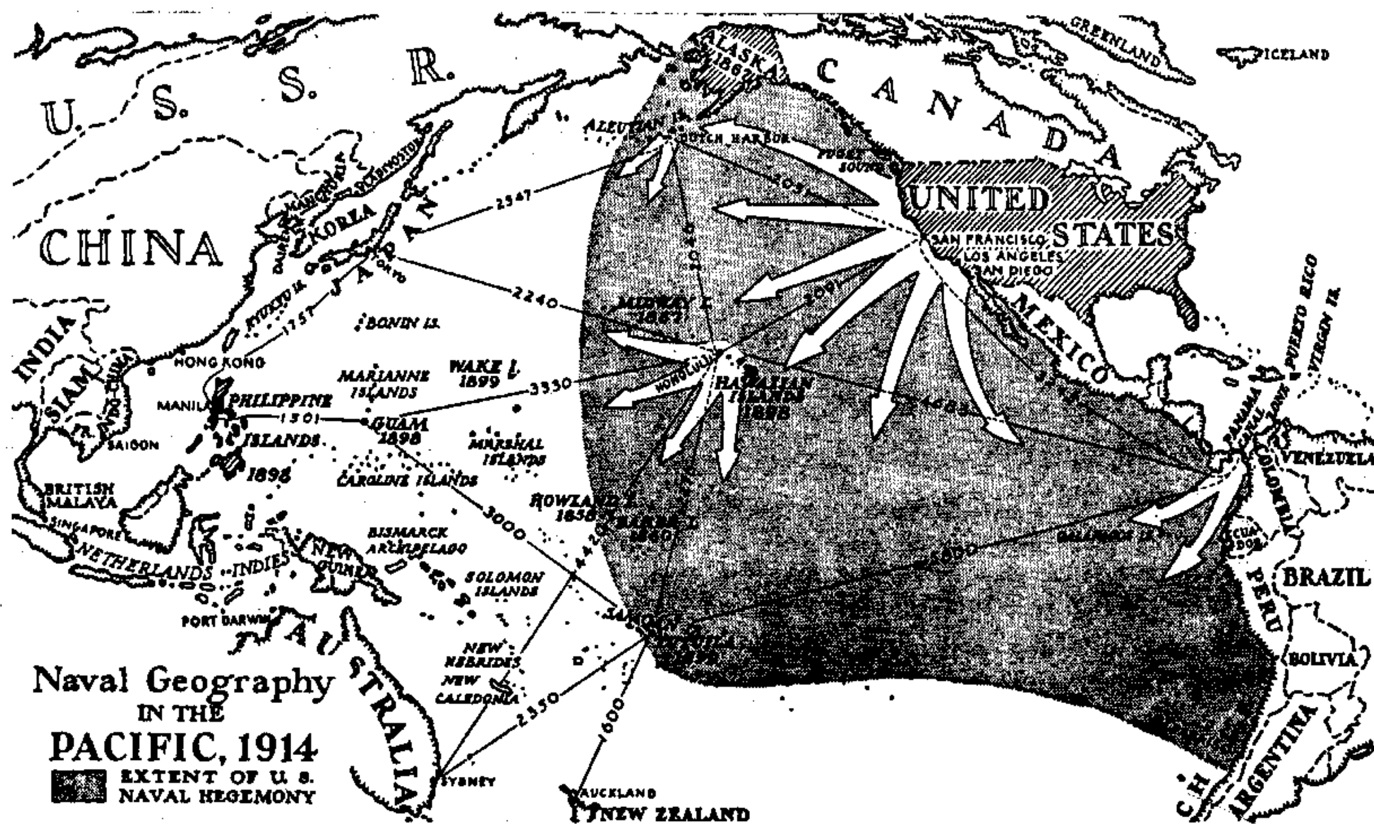


Figura 2

FONTE: LIVEZEY, William E. *Mahan on Sea Power*

DISTRIBUIÇÃO DAS FORÇAS NAVAIS AMERICANAS
TIPO/ÁREA OCEÂNICA



DADOS RELATIVOS A
31 DE MARÇO DE 1982
FONTE: REVISTA "DEFENSE"/SETEMBRO/82

Figura 3

PERCENTAGEM DE RESERVAS MUNDIAIS DE MATERIAIS ESTRATÉGICOS POR REGIÕES SELECIONADAS

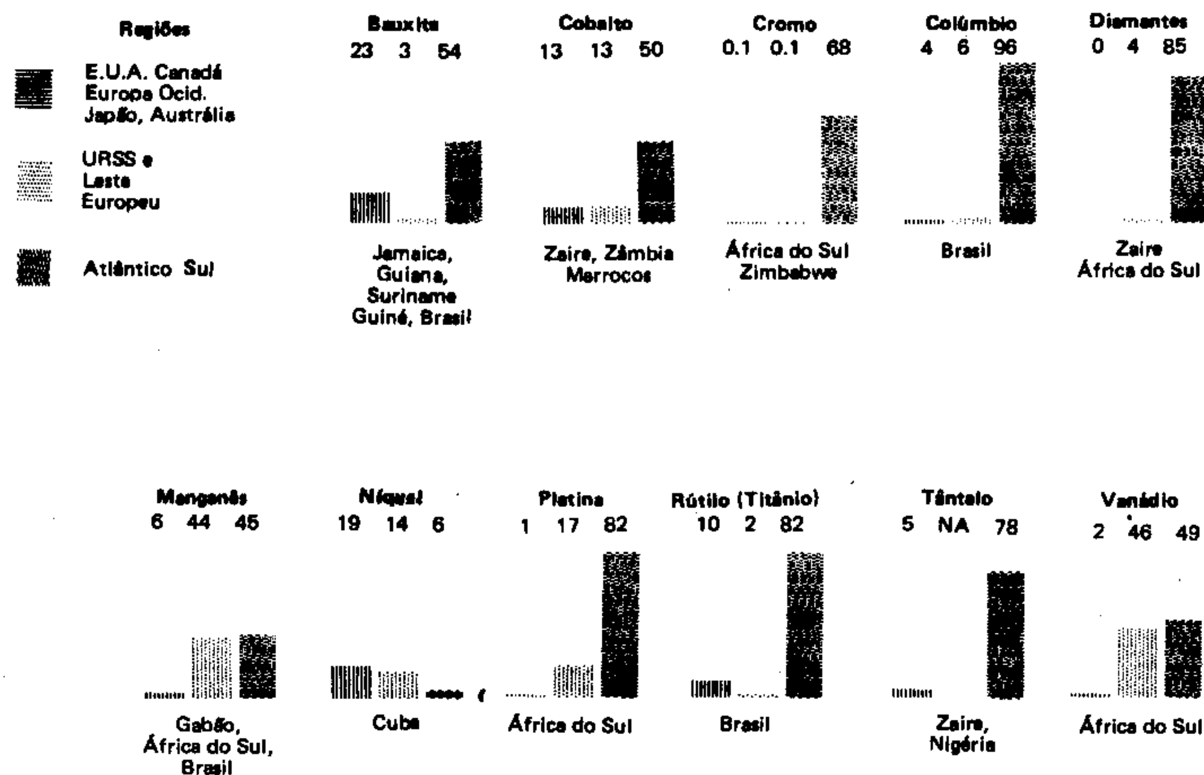


FIGURA 4

FONTE: Bureau of Mines, *Mineral Commodity Summaries, 1981.*

ATLÂNTICO SUL
BACIAS PROFUNDAS

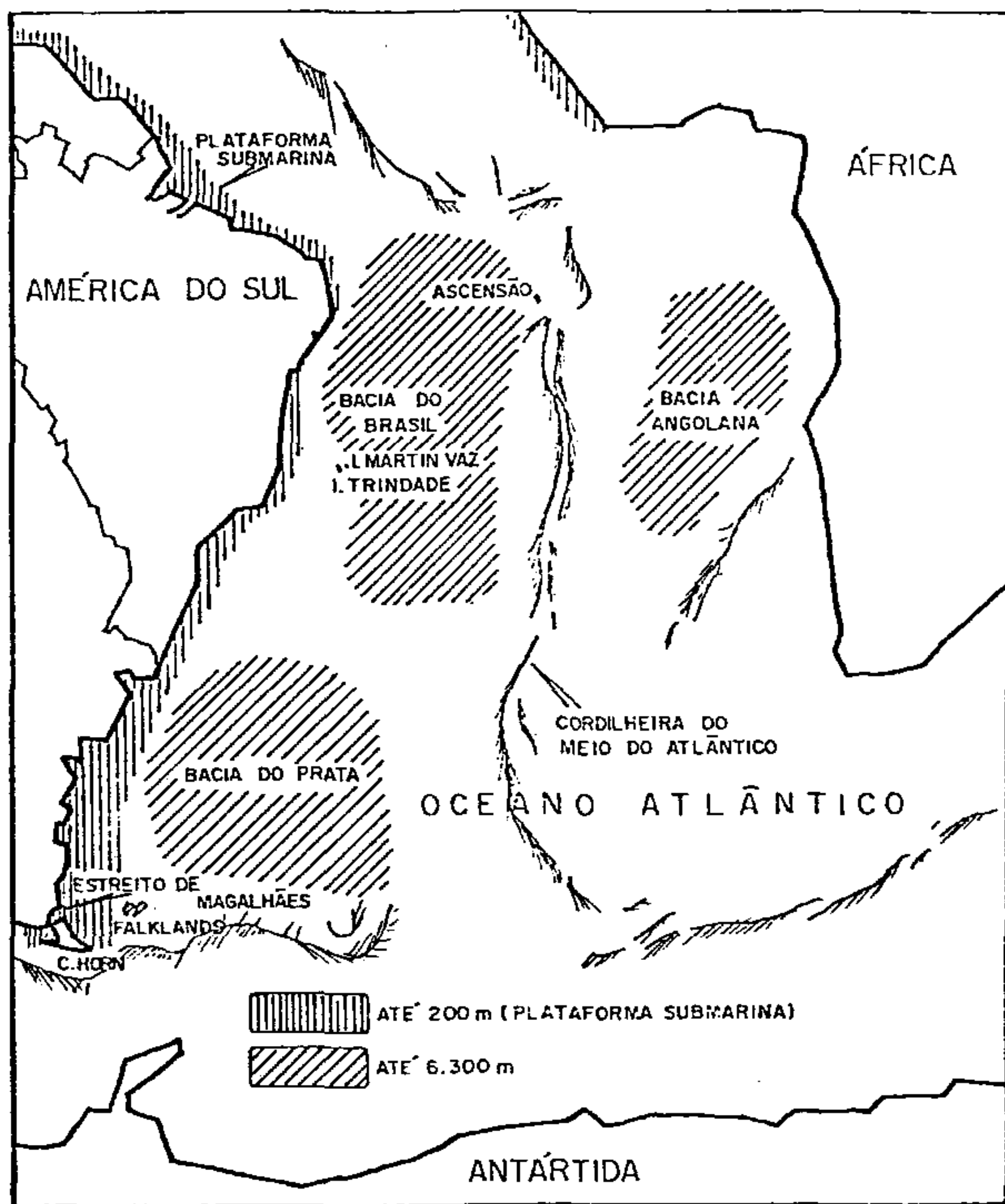
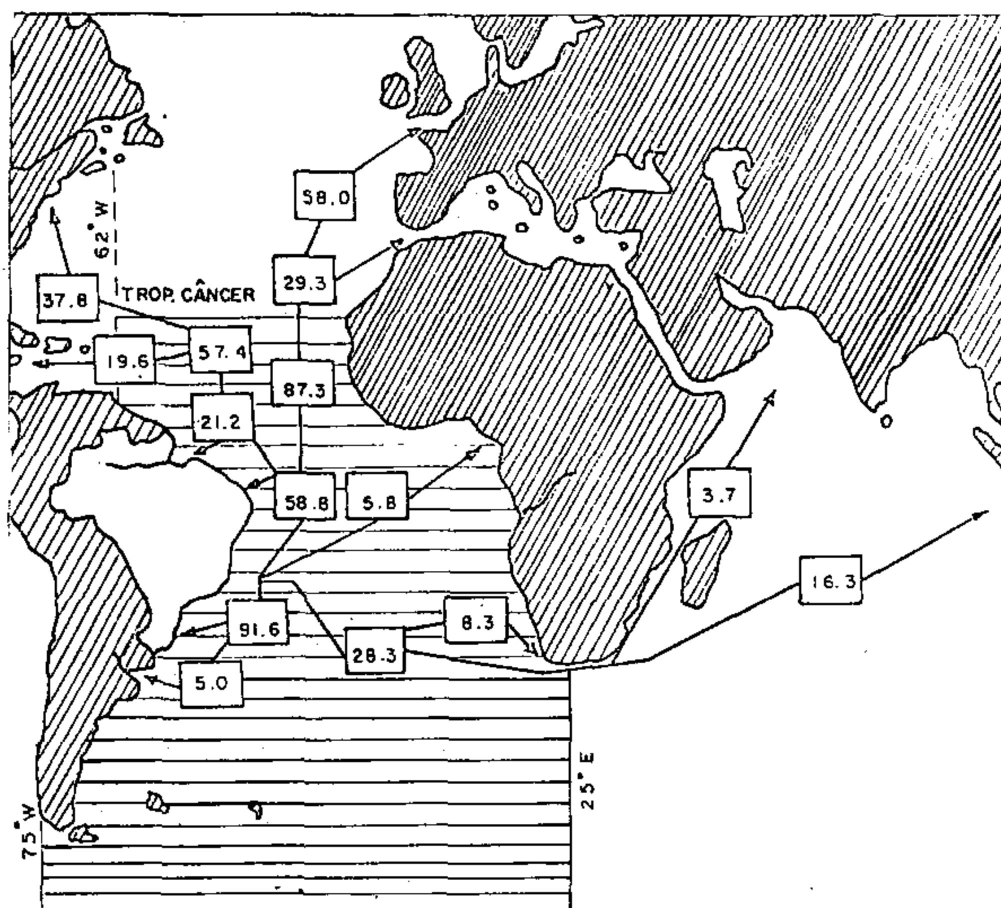


Figura 5

FONTE: JORNAL DO BRASIL – 24/7/83.

PRINCIPAIS ROTAS DE COMÉRCIO BRASILEIRO
MÉDIA DIÁRIA DE NAVIOS



Obs.: 1) Os valores numéricos apresentados nas rotas levam em conta todas incorporações oriundas dos pontos intermediários entre os seus pontos de junção.
2) Esse levantamento está baseado apenas nas informações diárias disponíveis no comcontram e só considera navios de deslocamento superior a 1.000 ton.

FONTE: COMCONTRAM
DADOS DE JUNHO/1984

Figura 6

ÁREAS FOCAIS

Figura 7

Anexo A
EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS NAVAIS AMERICANAS 1916-1945

1 — **Situação antes da guerra**

1.1 — **Em 1916**

- Esquadra do Atlântico
- Esquadra do Pacífico
- Esquadras de Reserva do Atlântico e do Pacífico
- Esquadra Asiática
- Esquadrão de Cruzadores do Atlântico

1.2 — **Em 1922**

a) As Esquadras do Atlântico e Pacífico foram combinadas e passaram a formar a Esquadra dos Estados Unidos ficando a organização como abaixo:

Esquadra do Atlântico
- Esquadra dos EUA *
Esquadra do Pacífico
- Esquadrão do Atlântico

b) Forças não vinculadas às Esquadras e subordinadas diretamente ao "CNO":

- Esquadra Asiática
- Esquadrão de Serviços Especiais
- Forças Navais da Europa
- Força de Submarinos do Atlântico
- Força de Submarinos do Pacífico
- Forças Distritais

Observações:

1) Com as mudanças de tecnologia, táticas e mesmo estratégicas, algumas alterações foram introduzidas e criados dois destacamentos:
   - Destacamento de Transporte; e
   - Destacamento de Adestramento.
2) Como conseqüência da Guerra Civil Espanhola (1936-1939) foi criado um esquadrão, designado 40T que estabeleceu-se no Mediterrâneo com a finalidade de evacuação de cidadãos americanos. Foi desativado em maio de 1940.
3) Em janeiro de 1939 o Esquadrao do Atlântico passou a integrar a Esquadra dos Estados Unidos sendo reforçado com mais navios capitais, navios de patrulha e esquadrões de aviação de patrulha. Em 1940, foi redesignado Força de Patrulha da Esquadra dos Estados Unidos.

1.3 — **Em 1941**

a) A Esquadra dos Estados Unidos passaria a constituir-se de:

- Esquadra do Atlântico
- Esquadra do Pacífico
- Esquadra Asiática

b) Demais Forças

- Forças Navais Costeiras
- Forças-Tarefa Especiais
- Navios de Serviços Especiais
- Serviço de Transporte Naval
- Forças Distritais.

c) Desenvolvimento-Atlântico

A Esquadra do Atlântico foi organizada em 10 Forças-Tarefa:

1. Força de Escolta Oceânica
2. Força de Ataque
3. Força de Reconhecimento
4. Força de Apoio
5. Força de Submarinos
6. Força Naval Costeira
7. Força das Bermudas
8. Ala aérea de Patrulha
9. Força de Serviço
10. Primeira Divisão de Fuzileiros Navais.

A Força-Tarefa 3 evoluiu para a Força do Atlântico Sul.

Em fevereiro de 1942 a Força Naval Costeira foi organizada em Fonteiras Marítimas:

– Fronteira Marítima Oriental
– Fronteira Marítima Ocidental
– Fronteira Marítima do Golfo
– Fronteira Marítima do Caribe
– Fronteira Marítima do Panamá
– Força do Atlântico Sul.

FONTE: GRAY Jr, Anthony M. *The Evolution of U. S. Naval Policy in Latin América.*

Anexo B
SEGUNDA GUERRA MUNDIAL
DOUTRINA DE COOPERAÇÃO E ASSISTÊNCIA RECÍPROCA
CONVERSAÇÕES BI-LATERAIS ENTRE A "U.S. NAVY" E DEMAIS MARINHAS (1940)

1 – Orientação Geral

1.1 – Os EUA assistirão qualquer República nas Américas com forças armadas adequadas visando impedir ataques de forças armadas pertencentes a países não-hemisféricos ou mesmo contra ataques de Quinta-Colunas, sempre que solicitado por um governo institucional.

1.2 – Os EUA assistirão qualquer República nas Américas, na obtenção de armamento, equipamento, treinamento de pessoal além de prover assessores como solicitado, desde que disponíveis. Os EUA prestarão auxílio até um grau de recursos e meios legais permitidos, fornecendo sobressalentes diretamente ou colocando disponíveis a capacidade de fabricação das fábricas governamentais.

1.3 – O nível e o tipo de assistência ficará condicionado à situação existente.

2 – Agenda

A agenda para as conversações cobrirá:

– possíveis ataques a Repúblicas americanas por parte de potências não americanas;
– ataques internos em Repúblicas americanas dirigidas de fora por potências não-americanas.

3 — **Assuntos e áreas de convergências para acordos**

3.1 — Estabelecimento de agências na organização das Marinhas das Repúblicas americanas para efetivar a cooperação na defesa hemisférica.

3.2 — Estabelecimento de defesa local nos principais portos, atracadouros e ancoradouros, e facilidades para o uso conjunto das forças navais de todas as Repúblicas americanas.

3.3 — Delineamento dos deveres das forças operativas designadas para as defesas locais e do uso das forças navais para escolta de comboios.

3.4 — Meios especiais de comunicações entre as forças Pan-americanas.

3.5 — Condições de material das forças navais existentes e o método de efetuar os reparos.

3.6 — Estabelecimento de serviços de inteligência para o provimento de rápida troca de informações a cerca dos movimentos e ações de possíveis forças hostis.

3.7 — Métodos para aumentar a ajuda a países vizinhos, quando solicitado.

3.8 — Medidas de segurança para a proteção das forças navais e estabelecimentos existnetes.

4 — **Representantes dos EUA nas convenções**

Os representantes americanos que compareceram às reuniões entre outubro e novembro de 1940 foram:

Argentina	— Adido Naval americano
Brasil	— Chefe da Missão Naval
Chile	— Adido Militar com a assistência de um oficial de ligação da Marinha americana.
Colômbia	— Chefe da Missão Naval.
Costa Rica	— Chefe da Missão Naval na Colômbia, com a assistência de um oficial do corpo de Fuzileiros da Marinha americana.
Cuba	— Representante da Marinha americana.
Rep. Dominicana	— Representante da Marinha Americana.
Equador	— Chefe da Missão Naval
El Salvador	— Representante da Marinha americana (Oficial do Corpo de Fuzileiros)
Guatemala	— Representante da Marinha americana (Oficial do Corpo de Fuzileiros)
Haiti	— Representante da Marinha americana.
Honduras	— Representante da Marinha americana (Oficial do Corpo de Fuzileiros)
México	— Representante da Marinha americana.
Nicarágua	— Representante da Marinha americana (Oficial do Corpo de Fuzileiros)
Paraguai	— Adido Naval americano na Argentina.
Peru	— Chefe da Missão Naval, assistido por um Oficial do Exército americano.
Uruguai	— Adido Naval americano na Argentina.
Venezuela	— Representante da Marinha americana.

FONTE: GRAY Jr, Anthony Whitford. *The Evolution of U. S. Naval Policy in Latino America.*

Anexo C
TRATADOS COLETIVOS DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS

Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Assinado em 4 de abril de 1949.

Estados Unidos, Canadá, Irlanda, Noruega, Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Bégigica, Luxemburgo, Portugal, França, Itália, Grécia, Turquia, República Federal da Alemanha.

Tratado ANZUS

Assinado em 1 de setembro de 1951.

Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália.

Tratado com as Filipinas

Assinado em 30 de agosto de 1951.

Estado Unidos e Filipinas.

Tratado do Sudeste da Ásia

Assinado em 8 de setembro de 1954.

Estados Unidos, Reino Unido, França, Nova Zelândia, Austrália, Filipinas, Tailândia.

Tratado com o Japão

Assinado em 19 de janeiro de 1960.

Estados Unidos e Japão.

Tratado com a República da Coréia

Assinado em 1 de outubro de 1953.

Estado Unidos e República da Coréia.

Tratado do Rio de Janeiro

Assinado em 2 de setembro de 1947.

Estados Unidos, México, Cuba, Haiti, República Dominicana, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Colômbia, Venezuela, Equador, Perú, Brasil, Bolívia, Paraguai, Chile, Argentina, Uruguai, Trinidad e Tobago.

BIBLIOGRAFIA

1. ACTIVE ship location by major type and ocean area. *Defense,* Arlington, :43, Sept 1982.
2. ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações.* [Paix et guerre entre les nations] Tradução Sergio Bath. Brasília, Editora Universidade de Brasília 1979. 709p.
3. .— *República Imperial: Os Estados Unidos no mundo do pós-guerra.* Tradução Alkinin Cunha. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. 359p.
4. BARBOSA, Rui. *Cartas da Inglaterra.* Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1946. 321p.
5. BAKER, Warren P. Next a resouse War? *Sea Power,* Washington D.C., *23* (4):55-61, oct. 1980.
6. BOOTH, K. *Navies and foreign policy.* New York, Crane, Russake, 1977. 294p.
7. BURNETT, Douglas R. Mission impropable. *Proceedings,* Annapolis, *107* (1):52-7, Jan. 1981.
8. BUR, Robert N. *Our troubled hemisphere.* Washington, The Brookings Institution, 1967. 256p.
9. CABLE, James. *Gunboat diplomacy — 1919-1979.* London, The Macmillan Press, 1981. 288p.
10. CÂMARA, Ibsen de Gusmão. O pensamento estratégico brasileiro. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *67* (688):5-16, mar./abr. 1980.
11. COMINHA, João Carlos G. *História Marítima.* Rio de Janeiro, Biblíoteca do Exército, 1980. 301p.
12. CARVALHO, Delgado de. *Relações Intenacionais.* Rio de Janeiro, São Paulo, Record. 279p.
13. CARVALHO, Luiz Paulo Macedo C. Interesses e responsabilidades do Brasil no Atlântico Sul. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *70* (712) :75-80, mar./abr. 1984.
14. CASTRO, Theresinha de. O Cone Sul e a conjuntura internacional. *A Defesa Nacional, Rio de Janeiro,* 70 (712):1734, mar./abr. 1984.

15. CERRATO, Armando. Comenzarán el primero maniobras "GRANADERO". *Diário de las Américas,* Washington, 24 mar. 1984. p.l.
16. CHILD, Hohn. América Latina: conceitos de estratégia militar. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *65* (677):27-43, maio/jun. 1978.
17. CLARK, J. J. & Barnes Dwight H. *Sea power and its meaning.* New York, Franklin Watts, 1968. 167p.
18. CLINE, Ray S. Avaliação do poder nacional. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *67* (688):59-71, mar./abr. 1980.
19. CONNELL-SMITH, Gordon. *The United States and Latin America, an historical analysis of inter-American relations.* London, Heinemann Educational Books, 1974. 302p.
20. DAVIS, George T. *A Navy second to None: The development of modern american naval policy.* New York, Harcourt, Brace, 1940. 508p.
21. DIAS, Arthur. *O problema naval.* Rio de Janeiro, Oficina de Estatística, 1899. 373p.
22. DOMINGUEZ, Jorge I. The United States and it's regional security interests: the Caribean, Central and South America. *Daedalus,* Cambridge, Mass., *109* (4):115-33, Fall 1980.
23. DOZER, Donald Marguand et alii. *The Monroe Doctrine: its modern significance.* New York, Alfred A. Knopt, 1965. 208p.
24. EUA. Department of the Navy. *Understanding soviet naval development.* Washington, D. C., s.d.
25. EVANS, Robert Derval. Falklands vigia guerra submarina no Atlântico. *Jornal do Brasil,* Rio de Janeiro, 24 jul. 1983. Caderno Especial, p.3.
26. FERREIRA, Domingos P.C.B. *The Navy of Brazil: an emerging power at sea.* [Marinha do Brasil: um poder emergente no mar]. Washington, National Defense University Press, 1983. 57p.
27. FLORES, Mário C. Atlântico Sul: aspectos de segurança. *Segurrança e Desenvolvimento,* Rio de Janeiro, *35* (195):8-18, 1983.
28. FURNISS Jr, Edgar S. *American millitary policy.* New York, Rimehart, 1957. 494p.
29. GADDIS, John L. The rise, fall and future of deténte. *Foreign Affairs, New York,* 62 (2):354-77, Winter 1983/1984.
30. GAMA, A.O. Saldanha da . *A Marinha do Brasil na Segunda Guerra Mundial.* Rio de Janeiro, Capemi, 1982. 300p.
31. GIL, Federico G. *Latin American — United States relations.* New York, Harcout Brace Jovanovich, 1971. 339p.
32. COEBEL, Julins. *The struggle for the Falkland Islands: a study in legal and diplomatic history.* London, Yale University Press, 1982. 482p.
33. GRAY Jr, Anthony W. *The evolution of U.S. naval policy in Latin America.* Washington, D.C., The American University. 1983. 269p.
34. GREEN, David. *The containment of Latin America: a history of the mith and realities of the good neighbor policy.* Chicago, Quadrangele Books, 1971. 370p.
35. GROOS, Richard C. Más de trinta mil hombres participarán en maniobras de EEUU en el Caribe. *Diario de las Americas,* Washington, 24 mar. 1984. p.l.
36. HAYWARD, Thomas B. The future of U. S. sea power. *Proceedings,* Annapolis, *105* (915):66-71, May 1979.
37. HERRICK, Robert W. Estratégia naval soviética, cinqüenta anos de teoria e prática. Revista Marítima Brasileira, *Rio de Janeiro, 90* (1/3):9-54, 1. trim.; (4/6):9-67, 2. trim. 1970. Origunal inglês.
38. HILL, Richard. Vision and realism in maritime strategu, *Survival,* London, *26* (6):272-6, nov./dec. 1983.
39. IKLÊ, Fred C. The Reagan defense program: a focus on the strategic imperatives. Stretegic Review, Washington, D. C., *10* (2):11-8, Spirng 1982.
40. JOHNSON, Robert Irwin. *Thence round Cape Horn.* Annapolis, United State Naval Institute, 1963. 211p.
41. LIEUWEN, Edvin. *U. S. policy in Latin America: a short his tory.* New York, Frederick A. Praeger, 1965. 149p.
42. LIVEZEY, Willian E. *Mahan on sea power.* Norman, University of Oklahoma Press, 1947, 334p.
43. LOBO, Hélio. *O Pan-americanismo e o Brasil.* São Paulo, Editora Nacional, 1939. 150p.
44. LUTTWAK, Edward N. *The political uses of sea power.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1974, 79p.
45. KANTER, Herschel. The Reagan defense program: can it hold up? *Strategic Review,* Washington, D. C., *10* (2):19-34, Spring 1982.
46. KISSINGER, Henry. A plan to reshape NATO. *Time,* New York, *123* (10):16-20, Mar. 1984.
47. KNIGHT, Andrew. Ronaldo Reagan's watershed yearar? *Foreign Affaires,* New York, *61* (3):

511-40, 1982.

48. KOMER, Roberto W. Maritime strategy vs. coalition defense. *Foreign Affairs,* New York, *60* (5): 112-43, Summer 1982.

49. MAHAN, Alfred Thayer. *The influence of sea power upon history, 1660-1783.* New York, Sagamore, 1957. 495p.

50. MATOS, Carlos de Meira. Atlântico Sul — sua importância estratégica. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *67* (688):73-90, mar./abr. 1980.

51. NATHAN, James A. ? OLIVES, James K. *The future of United States naval power.* Bloomington, Indiana university Press, 1979. 248p.

52. OTAN. Headquarteers of the Supreme Allied Commander Atlantic. *Mineral import dependence an vulnerability.* Norfolk, s.d.

53. PAOLIELO, João Baptista. *Os interesses do Brasil e o Atlântico Sul.* Rio de Janeiro, ESG, 1981.

54. PASTOR, Robert, Sinking in the Caribbean Basin. *Foreign Affairs,* New York, *60* (5): 1038-58, Summer 1982.

55. PERKINS, Dexter. *Hands of — a history of de Monroe Doctrine. Boston, Little,* Brown, 1941, 455p.

56. POLMAR, Norman. The Soviet SLBM Force. In: BRASIL. Escola de Guerra Naval. Mísseis estratégicos. *Rio de Janeiro,* 1979. p. 42-53.

57. PURCELL, Susan K. War and debt in South America. *Foreign Affairs, New York,* (3):660-74, 1982.

58. RATINER, Leigh S. The Law of the Sea: crossroads for U. S. policy. *Foreign Affairs, New York,* 60 (5):1005-21, Summer 1982.

59. RECGLEN, Eduardo Hard. As fissuras Norte-Sul e Leste-Oeste e o diálogo internacional. *Jornal do Brasil,* Rio de Janeiro, 18 out. 1981. Caderno Especial, p. 4.

60. ROCHA, Carlos R. de Almeida. *A estratégia dos EUA no Atlântico Sul.* Rio de Janeiro, EGN, 1976. Ensaio apresentado no CCEM em 1976.

61. ROHWER, Jurgen. Admiral Gorshkov and the influence of history upon sea power. *Proceedings,* Annapolis, *107* (939):150-73, May 1981.

62. ROSENFELID, Stefan S. Testing the line. *Foreign Affaires,* New York, *61* (3):489-510, 1982.

63. SHEINA, Robert L. South American Navies: who needs them? *Proceedings,* Annapolis, *104* (900):61-6, Feb. 1978.

64. SIMPSON III, Mitchell B. *War, strategy and maritime power.* New Jersey, Rutgers University Press, 1977. 356p.

65. SMITH, Joseph. American diplomacy and the naval mission to Brazil, 1917-30. *Inter-American Econmics,* Washington, D. C.,*35* (1):73-91, 1981.

66. SOVIET MILITARY POWER. Washington, D. C., U. S. Goverment Printing office, Apr. 1984.

67. SPROUT, Harold & SPRODUT Margaret, *The rise of American Naval power 1776-1918.* Princeton, Princeton University Press, 1946. 494p.

68. SWARZTRAUBER, Sayre A. The potencial battle of the Atlantic. *Proceedings,* Annapolis, *105* (915):108-25, May 1979.

69. TEIXEIRA, Carlos Eduardo Peryassu Netto et alii. *O poder naval brasileiro nas duas guerras mundiais.* Rio de Janeiro, EGN, 1984. Trabalho em Grupo apresentado no C-SGN.

70. TUCKER, Robert W. The purposes of American power. *Foreign Affairs,* New York, *59* (2):241-74, Winter 1980/1981.

71. VIDIGAL, Armando A. F. *A evolução do pernsamento estratégico naval brasileiro.* Rio de Janeiro, EGN, 1983.

72. WEINBERGER, Caspar W. *Annual report to the Congress Fiscal Year 1985.* Washington, Departamento of defense, 1984. 293p.

73. WHITAKER, Arthur P. *La Argentina y los Estados Unidos.* [*The United States and Argentina*]

73. WHITAKER, Arthur P. *La Argentina y los Estados Unidos.* [The United States and Argentina]. Tradução Marta Mercades de Sanchez-Albornoz. Buenos Aires, Processo, 1956. 290p.

74. WIEGAND, Robert D. A estratégia dos Estados Unidos da América. *A Defesa Nacional,* Rio de Rio de Janeiro, 67 (696):21-37, jul./ago. 1981.

75. ZUMWALT, Elmo R. Mahan do Século XX? *Revista Marítima Brasileira,* Rio de Janeiro, *95* (1/3):151-7, 1. trim. 1975. Original inglês.

LA CRISIS DE LA DEUDA Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

Eduardo Albertal*

Resulta sintomático observar hasta qué punto la atención pública y la de los analistas de todo este continente está volcada sobre el problema de la deuda externa. Esta preocupación, casi obsesiva, puede dificultar la tarea de ubicarnos en la cambiante realidad de la economía y del comercio internacionales. Si uno observa lo que hoy se publica y analiza, pudiera parecer que si por algún acto milagroso este problema fuese ecuacionado, los demás problemas económicos y sociales de los países latinoamericanos desaparecerían como por encanto.

Como siempre la realidad es bastante más compleja que las ilusiones que crean nuestros medios masivos de comunicación. Esta realidad está realmente insertada en los complicados procesos de cambio y adaptación por los que viene transitando la economía de los países de la región desde hace mucho tiempo.

A los efectos de analizar estos procesos de cambio y adaptación, me propongo distinguir dos períodos. El primero, que va desde la posguerra (1945/50) hasta la primera crisis del petróleo que podríamos marcar para el principio del decenio 1970/80. El segundo período que le sigue va de 1970 hasta el presente.

En tal sentido convendría recordar que a partir de 1950 América Latina entra en un acelerado proceso de modernización acompañada de una rápida aunque desigual industrialización sustitutiva de importaciones como consecuencia de la escasez de divisas y del aumento de la demanda interna. Le sigue a ésto un rápido y sistemático crecimiento de la economía mundial impulsionada por la recuperación económica de los países europeos y del Japón. Estos países junto con los EUA pasan a proveer a América Latina con mercados crecientes para sus productos primarios. Dentro de los países de América Latina esta industrialización detona acelerados procesos de urbanización, de éxodo rural y un crecimiento económico altamente desigual.

La economía internacional comienza a expandirse registrándose un aumento del comercio mundial que pasa a absorber el 22% de la producción total. En este período prevalecieron factores altamente favorables para el crecimiento económico entre los cuales debemos citar la baja de las tasas de intereses reales y la gradual ampliación del crédito internacional,

(*) Secretário Executivo do ECIEL (Estudos Conjuntos de Integración Economica de Latino America), Rio de Janeiro. Baseado em exposição feita na reunião do Capítulo brasileiro da SID (Society for International Development) em 19 de dezembro de 1985.

primero, a través de recursos públicos y luego complementados por créditos de la banca privada. También fue favorable para América Latina la recuperación de los términos del intercambio que alcanzaron hacia fines de este período su más alto nivel de posguerra. No debemos, sin embargo, olvidar los costos internos y externos que tuvo este crecimiento. Los primeros, en forma de una creciente marginalidad urbana y en la regresiva distribución de los nuevos ingresos y, los costos externos que podemos clasificarlos bajo dos aspectos: primero, la creciente transnacionalización del sistema monetario y financiero con la pérdida de control por parte de los gobiernos nacionales y, en segundo lugar, el costo del rezago tecnológico y científico como consecuencia de la industrialización básicamente orientada hacia dentro utilizando técnicas ya sobrepasadas en los países más industrializados.

Este período teminó en 1971 con el primer choque petrolífero y con la difícil adaptación de las economías nacionales a los nuevos costos del petróleo. Este segundo período que se caracterizó inicialmente por una elevada tasa de inflación en países industrialmente avanzados es seguido, con cierto desfazaje, por políticas de austeridad y de compresión de demanda en los EUA, Europa y Japón. Estas políticas sostenidas con creciente rigor causan un inevitable aumento de los intereses reales y una baja pronunciada en los precios de los productos vendidos por la América Latina. Hacia fines del decenio, a principios de 1981, surge el problema de la crisis financiera de México, desapareciendo a seguir el crédito bancario internacional. No podemos olvidar los ajustes dolorosos sufridos por las economías y por la estructura social de todos los países de América Latina en los últimos 5 años. Cabe también recordar que además de la desaparición del crédito bancario internacional, los principales productos de exportación de América Latina, incluyendo los alimentos, llegaron en el mercado internacional al nivel de precios más bajo de los últimos 30 años. Si tomamos apenas el año 1985, podemos observar que los alimentos bajaron otro 10% y los metales 15%, y el petróleo entre 5 y 10% según las fechas que se escojan. Estas bajas de los precios de nuestros productos de exportación significó una transferencia gratuita sin contraparte, que puede ser estimada en 65 billones de dólares de los países en desarrollo a sus compradores en los países industrializados. Si a esta suma se agregan los intereses pagados en ese mismo año a los bancos acreedores por los países deudores del Tercer Mundo, que suman aproximadamente otros 30 a 35 billones de dólares, resulta que ha habido en este año una transferencia neta de recursos del orden de 100 billones de dólares de los países pobres del Tercer Mundo a los países industrializados. No estaría demás recordar que a pesar de esta transferencia masiva de recursos el valor total de la deuda de los países de América Latina no sólo se mantuvo sino que aumentó en un 5% en 1985.

Es obvio para todo observador interesado que este proceso de descapitalización y de transferencia masiva de recursos del sur hacia el norte no puede continuar indefinidamente. Si revisamos la historia económica vemos otros tres casos más recientes de transferencia masiva de recursos entre países que fueron de una significación mucho menor y duraron un período muy corto. Me refiero, en primer lugar, al pago de reparaciones de guerra por parte de Francia después de la guerra franco-prusiana de 1870. En segundo lugar, al caso de las reparaciones alemanas de guerra después de 1920 y, finalmente, a la transferencia de recursos de EUA hacia el exterior resultante del Plan Marshall de reconstrucción de Europa y Japón, de las inversiones privadas y de los gastos militares de los EUA en el exterior después de la Segunda Guerra Mundial.

El pago de los intereses de la deuda externa absorbe hoy un altísimo porcentaje de las exportaciones latinoamericanas que llega, en el caso de la Argentina, casi al 60% y en promedio para toda América Latina, oscila alrededor del 25%. Para continuar cubriendo estos intereses sería necesario seguir generando excedentes comerciales crecientes. Aparte del desgaste político interno y el retraso económico que significa la exportación masiva y acelerada de

capital no hay razones objetivas para pensar que la economía internacional puede continuar absorbiendo estos excedentes en forma indefinida sin graves consecuencias.

Una observación desapasionada de la economía internacional en los últimos 2 años muestra una creciente fricción entre los países industrializados avanzados resultante en un aumento del proteccionismo comercial y una reducción del comercio internacional. Este cuadro demuestra que el proceso de crecimiento de la economía internacional está llegando a un punto de inflexión que requiere cambios profundos institucionales y políticos para poder sobrepasar este umbral. Me refiero al problema de las tasas de cambio y en especial la del valor del dólar de los EUA, al enorme déficit de la balanza comercial de este país, al creciente desequilibrio generado por el comercio internacional del Japón y la resistencia de Europa a una ampliación del comercio internacional como consecuencia de una creciente y sostenida desocupación. Es evidente que los países que son los mayores gestores del comercio internacional encuentran crecientes problemas económicos y políticos. Estos problemas no tienen fácil solución en el contexto de una mayor integración económica de la economía mundial. Me refiero en el caso de los EUA al rezago notable de la productividad industrial y a las dificultades que tiene este país para bajar sus costos internos transfiriendo inversiones y recursos humanos de las industrias con productividad estancada a las industrias de alta tecnología y de punta.

En el caso de Europa las dificultades resultantes de una masiva desocupación que se ha tornado crónica y de una legislación laboral demasiado formal para facilitar las transformaciones necesarias le hacen mirar con recelo el aumento de las exportaciones de América Latina. En el caso del Japón resulta evidente que dicho país encuentra muy difícil adoptar las medidas necesarias (aumento del consumo interno, aumento de importaciones, aumento del gasto público, etc.) para reducir un excedente comercial que ha llegado en el año de 1985 a la impresionante cifra de 60 billones de dólares.

Las implicaciones para América Latina y para el Brasil de esta situación son evidentes. No podemos pensar que una política de promoción de exportaciones hacia el mercado internacional no tiene ni límites ni riesgos. Por el contrario, estos límites estarán comenzando a hacerse sentir a medida que se aumentan los saldos exportables de los países deudores de América Latina. Una importante previsión contra estas limitaciones tendrá que encontrarse en la recuperación del comercio inter-regional como forma de dividir riesgos, aumentar la base de su comercio y tornar nuestro crecimiento más factible y más autosustentable. Una política económica más realista nos exige examinar sin demora el costo político y económico de la retomada de la integración económica. Es mi convencimiento que América Latina, ante este desafío, no puede seguir ignorando la importancia de proceder a un aumento estable y compensado del comercio inter-regional. Tal comercio no debe ni puede basarse apenas en operaciones ocasionales o en un comercio asimétrico sino requerirá más bien integraciones sectoriales por parte de la industria y de la agricultura con el objetivo de alcanzar, en ambos campos, una mayor dimensión y autosuficiencia regional. Con tal base América Latina estaría en condiciones de enfrentar el problema de su rezago tecnológico y de su desfazaje científico, sin cuya solución, quedará irremediablemente separada de los avances del sistema económico y político internacional.

DOCUMENTOS

A – TRATADO DE PAZ E AMIZADE ENTRE ARGENTINA E CHILE (QUESTÃO DO BEAGLE)

Durante muito tempo as relações entre a Argentina e o Chile estiveram ao ponto de registrar um conflito militar por causa da chamada "Questão do Beagle", um canal entre o Oceano Pacífico e o Oceano Atlântico, ao sul da Terra do Fogo e nas proximidades das Ilhas Picton, Nueva e Lennox.

A importância estratégica das três ilhas, vinculada à teoria do acesso dos dois países aos dois oceanos (o "princípio bioceânico"), as riquezas minerais (petróleo) nas áreas adjacentes e os caminhos para a Antártica, tornaram muito difícil encontrar uma solução definitiva no passado.

Na verdade a disputa pelo Canal de Beagle começou há 103 anos, em 1881, quando foi assinado um tratado de fronteiras confuso que não marcava com precisão os territórios de cada país naquela região do Continente. Ficaram dúvidas a respeito do direito de cada país às ilhas e canais daquela zona.

Houve discussões prolongadas entre os dois países, assinatura de protocolo, mas na verdade cada país interpretava o Tratado original à sua maneira. Em 1971 a Inglaterra foi chamada para dirimir a questão mas, novamente, não houve acordo.

Basicamente, os chilenos achavam que as ilhas de Navarino, Picton, Nueva e Lennox pertencem ao Chile. Os Argentinos achavam que a linha divisória deveria passar pelo meio das ilhas e assim as ilhas Picton, Lennox e Nueva pertenciam à Argentina. Além disso, para a Argentina era importante o livre acesso a todos o canais, a liberdade de pesca e de exploração do petróleo.

Em 1978 os dois países pediram ao Papa João Paulo VI para atuar como Mediador e, finalmente, em 19 de outubro de 1984, o Papa anunciou em Roma, "com profunda alegria" que havia conseguido o acordo da Argentina e do Chile para a assinatura do "Tratado de Paz e Amizade" cujo texto reproduzimos a seguir.

O Tratado se compõe de um breve Preâmbulo invocando o nome de Deus Todo Poderoso, dezenove artigos estabelecendo as obrigações dos dois países, definindo a delimitação marítima, a cooperação econômica, integração física, etc.

Dois anexos explicam os enunciados do Tratado, que é acompanhado de quatro mapas: 1) delimitação das soberanias respectivas da Argentina e do Chile; 2) delimitação da extremidade oriental do Estreito de Magalhães; 3) navegação no Estreito de Magalhães; 4) portos argentinos e navegação no Canal de Beagle.

TEXTO DO TRATADO

"En nombre de Dios Todopoderoso.

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile.

Recordando que el ocho de enero de mil novecientos setenta y nueve solicitaron a la Santa Sede que actuara como Mediador en el diferendo suscitado en la zona austral, con la finalidad de guiarlos en las negociaciones y asistirlos en la búsqueda de una solución; y que requirieron su valiosa ayuda para fijar una línea de delimitación, que determinara las respectivas jurisdicciones al Oriente y al Occidende de esa línea, a partir del término de la delimitación existente;

Convencidos que es deber ineludible de ambos gobiernos dar expresión a las aspiraciones de paz de sus Pueblos;

Teniendo presente el Tratado de Limites de 1881, fundamento inconmovible de las relaciones entre la República Argentina y la República de Chile, y sus instrumentos complementarios y declaratorios;

Reiterando la obligación de solucionar siempre todas sus controversias por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas;

Animados del propósito de intensificar la cooperación económica y la integración física de sus respectivos países;

Teniendo especialmente en consideración la "Propuesta del Mediador, sugerencias y consejos", de doce de diciembre de mil novecientos ochenta;

Testimoniando, en nombre de sus Pueblos, los agradecimientos a Su Santidad el Papa Juan Pablo II por sus esclarecidos esfuerzos para lograr la solución del diferendo y fortalecer la amistad y el entendimiento entre ambas Naciones;

Han resuelto celebrar el siguiente Tratado, qu constituye una transacción:

PAZ Y AMISTAD

Articulo 1º

Las Altas Partes contratantes, respondiendo a los intereses fundamentales de sus Pueblos, reiteran solemnemente su compromisso de preservar, reforzar y desarrollar sus vínculos de paz inalterable y amistad perpetua.

Las Partes celebrarán reuniones periódicas de consulta en las cuales examinarán especialmente todo hecho o situación que sea susceptible de alterar la armonía entre ellas, procurarán evitar que una discrepancia de sus puntos de vista origine una controversia y sugerirán o adoptarán medidas concretas tendientes a mantener y afianzar las buenas relaciones entre ambos países.

Artículo 2º

Las Partes confirman su obligación de mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación.

Sí, a juicio de ambas Partes o de una de ellas, las negociaciones directas no alcanzaren un resultado satisfactorio, cualquiera de las Partes podrá invitar a la otra a someter la controversiaa un medio de arreglo pacífico elegido de común acuerdo.

Articulo 3º

Si surgiere una controversia, las Partes adoptarán las medidas adecuadas para mantener las mejores condiciones generales de convivencia en todos los ámbitos de sus relaciones y para evitar que la controversía se agrave o se prolongue.

Artículo 4º

Las Partes se esforzarán por lograr la solución de toda controversia entre ellas mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación.

Si, a juicio de ambas. Partes o de una de ellas, las negociaciones directas no alcanzaren un resultado satisfactorio, cualquiera de las Partes podrá invitar a la otra a someter la controversia a un medio de arreglo pacífico elegido de común acuerdo.

Artículo 5º

En caso de que las Partes, dentro del plazo de cuatro meses a partir de la invitación a que se refiere el artículo anterior, no se pusieren de acuerdo sobre otro medio de arreglo pacífico y sobre el plazo y demás modalidades de su aplicación, o que obtenido dicho acuerdo la solución no se alcanzare por cualquier causa, se aplicará el procedimiento de conciliación que se estipula en el Capítulo I del Anexo Nº 1.

Artículo 6º

Si ambas Partes o alguna de ellas no hubieren aceptado los términos de arreglo propuestos por la Comisión de Conciliación dentro del plazo fijado por su Presidente, o si el procedimiento de conciliación fracasare por cualquier causa, ambas partes o cualquiera de ellas podrá someter la controversía al procedimiento arbitral establecido en el Capítulo II del Anexo Nº 1.

El mismo procedimiento se aplicará cuando las Partes, en conformidad al Artículo 4º, elijan el arbitraje como medio de solución de la controversia, a menos que ellas convengan otras reglas.

No podrán renovarse en virtud del presente artículo las cuestiones que hayan sido objeto de arreglos definitivos entre las Partes. En tales casos, el arbitraje se limitará exclusivamente a las cuestiones que se susciten sobre la validez, interpretación y cumplimiento de dichos arreglos.

DELIMITACIÓN MARÍTIMA

Artículo 7º

El limite entre las respectivas soberanias sobre el mar, suelo y subsuelo de la República Argentina y de la República de Chile en el mar de la Zona Austral a partir del término de la delimitación existente en el Canal Beagle, esto es, el punto fijado por las coordenadas 55º07', 3 de latitud Sur y 66º25', 0 de longitud Oeste, será la línea que una los puntos que a continuación se indican:

A partir del punto fijado por las coordenadas 55º07', 3 de latitud Sur y 66º25', 0 de longitud Oeste (punto A), la delimitación seguirá hacia el Sudeste por una línea loxodrómica hasta un punto situado entre las costas de la Isla Nueva y de la Isla Grande de Tierra del Fuego, cuyas coordenadas son 55º11', 0 de latitud Sur y 66º04', 7 de longitud Oeste (punto B); desde allí continuará en dirección Sudeste en un ángulo de cuarenta y cinco grados, medido en dicho punto B, y se prolongará hasta el punto cuyas coordenadas son 55º22', 9 de latitud Sur y 65º43', 6 de longitud Oeste (punto C); seguirá directamente hacia el Sur por dicho meridiano hasta el paralelo 56º22', 8 de latitud Sur (punto D); desde allí continuará por ese paralelo situado veinticuatro millas marinas al Sur del extremo más austral de la Isla Hornos, hacia el Oeste hasta su intersección con el meridiano correspondiente al punto más austral de dicha Isla Hornos en las coordenadas 56º22', 8 de latitud Sur y 67º16', 0 de longitud Oeste

(punto E) desde allí el límite continuará hacia el Sur hasta el punto cuyas coordenadas son 58º21', 1 de latitud Sur y 67º16', 0 de longitud Oeste (punto F).

La línea de delimitación marítima anteriormente descripta queda representada en la Carta Nº I anexa.

Las Zonas Económicas Exclusivas de la República Argentina y de la República de Chile se extenderán respectivamente al Oriente y al Occidente del limite así descripto.

Al Sur del punto final del limite (punto F), la Zona Económica Exclusiva de la República de Chile se prolongará, hasta la distancia permitida por el derecho internacional, al Occidente del meridiano 67º16', 0 de longitud Oeste, deslindando al Oriente con el alta mar.

Artículo 8º

Las Partes acuerdan que en el espacio comprendido entre el Cabo de Hornos y el punto más oriental de la Isla de los Estados, los efectos jurídicos del mar territorial quedan limitados, en sus relaciones mutuas, a una franja de tres millas marinas medidas desde sus respectivas líneas de base.

En el espacio indicado en el inciso anterior, cada Parte podrá invocar frente a terceros Estados la anchura máxima de mar territorial que le permita el derecho internacional.

Artículo 9º

Las Partes acuerdan denominar "Mar de la Zona Austral" el espacio marítimo que ha sido objeto de delimitación en los dos artículos anteriores.

Artículo 10º

La República Argentina y la República de Chile acuerdan que en el término oriental del Estrecho de Magallanes, determinado por Punta Dungeness en el Norte y Cabo del Espíritu Santo en el Sur, el limite entre sus respectivas soberanias será la línea recta que una el "Hito Ex Baliza Punta Dungeness", situado en el extremo de dicho accidente geográfico, y el "Hito I Cabo del Espíritu Santo" en Tierra del Fuego.

La línea de delimitación anteriormente descrita queda representada en la Carta Nº II anexa.

La soberania de la República Argentina y la soberanía de la República de Chile sobre el mar, suelo y subsuelo se extenderán, respectivamente, al Oriente y al Occidente de dicho limite.

La delimitación aquí convenida en nada altera lo establecido en el Tratado de Límites de 1881, de acuerdo con el cual el Estrecho de Magallanes está neutralizado a perpetuidad y asegurada su libre navegación para las banderas de todas las naciones en los términos que señala su artículo V.

La República Argentina se obliga a mantener, en cualquier tiempo y circunstancias, el derecho de los buques de todas las banderas a navegar en forma expedita y sin obstáculos a través de sus aguas jurisdiccionales hacia y desde el Estrecho de Magallanes.

Artículo 11º

Las Partes se reconocen mutuamente las líneas de base rectas que han trazado en sus respectivos territorios.

COOPERACIÓN ECONÓMICA E INTEGRACIÓN FÍSICA

Artículo 12º

Las Partes acuerdan crear una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional estará encargada de promover y desarrollar iniciativas, entre otros, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística.

Dentro de los seis meses de la entrada en vigor del presente Tratado, las Partes constituirán la Comisión Binacional y establecerán su reglamento.
Artígulo 1

Artígulo 13º

La República de Chile, en ejercicio de sus derechos soberanos, otorga a la República Argentina las facilidades de navegación que se especifican en los artículos 1º al 9º del Anexo Nº 2.

La República de Chile declara que los buques de terceras banderas podrán navegar sin obstáculos por las rutas indicadas en los artículos 1º y 8º del Anexo Nº 2, sujetandose a la reglamentación chilena pertinente.

Ambas partes acuerdan el régimen de Navegación, Practicaje y Pilotaje en el Canal Beagle que se especifica en el referido Anexo Nº 2, artículos 11º al 16º.

Las estipulaciones sobre navegación en la zona austral contenidas en este Tratado sustituyen cualquier acuerdo anterior sobre la materia que existiere entre las Partes.

CLAÚSULAS FINALES

Artículo 14º

Las Partes declaran solemnemente que el presente Tratado constituye la solución completa y definitiva de las cuestiones a que él se refiere.

Los límites señalados en este Tratado constituyen un confin definitivo e inconmovible entre las soberanías de la República Argentina y de la República de Chile.

Las partes se comprometen a no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles con lo establecido en este Tratado.

Artículo 15º

Serán aplicables en el territorio antártico los artículos 1º al 6º del presente Tratado. Las demás disposiciones no afectarán de modo alguno ni podrán ser interpretadas en el sentido de que puedan afectar, directa o indirectamente, la soberanía, los derechos, las posiciones jurídicas de las partes, o las delimitaciones en la Antártida o en sus espacios marítimos adyacentes, comprendiendo el suelo y el subsuelo.

Articulo 16º

Acogiendo el generoso ofrecimiento de Santo Padre, las Altas Partes Contratante colocan el present Tratado bajo el amparo moral de la Santa Sede.

Artículo 17º

Forman parte integrante del presente Tratado: a) el Anexo Nº 1 sobre procedimientos de Conciliación y Arbitraje, que consta de 41 artículos;

b) el Anexo Nº 2 relativo a Navegación que consta de 16 artículos; y

c) las Cartas referidas en los artículos 7º y 10º del Tratado y en los artículos 1º, 8º y 11º del Anexo Nº 2.

Las referencias al presente Tratado se entienden también hechas a sus respectivos Anexos y Cartas.

Artículo 18º

El presente Tratado está sujeto a ratificación y entrará en vigor en la fecha del canje de los instrumentos de ratificación.

Artículo 19º

El presente Tratado será registrado de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

ANEXO Nº 1

CAPITULO I

PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5º DEL TRATADO DE PAZ Y AMISTAD

Artículo 1º

Dentro del plazo de seis meses contados desde la entrada en vigor del presente Tratado las Partes constituirán una Comisión Permanente de Conciliación argentino-chilena, en adelante "la Comisión".

La Comisión se compondrá de tres miembros. Cada una de las Partes nombrará un miembro, el cual podrá ser elegido entre sus nacionales. El tercer miembro, quien actuará como Presidente de la Comisión, será elegido por ambas Partes entre nacionales de terceros Estados que no tengan su residencia habitual en el territorio de alguna de ellas ni se encuentren a su servicio.

Los miembros serán nombrados por un plazo de tres años y podrán ser reelegidos. Cada una de las Partes podrá proceder en cualquier tiempo al reemplazo del miembro nombrado por ella. El tercer miembro podrá ser reemplazado durante su mandato por acuerdo entre las Partes.

Las vacantes producidas por fallecimiento o por cualquier otra razón se promiento o por cualquier otra razón se proveerán en la misma forma que los nombramientos iniciales, dentro de un plazo no superior a tres meses.

Si el nombramiento del tercer miembro de la Comisión no pudiere efectuarse dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este Tratado o dentro del plazo de tres meses de producida su vacante, según el caso, cualquiera de las Partes podrá solicitar a la Santa Sede que efectúe la designación.

Artículo 2º

En la situacion prevista en el artículo 5º del Tratado de Paz y Amistad la controversia será sometida a la Comisión por solicitud escrita, ya sea conjunta o separada de las Partes, o de una de ellas, dirigida al Presidente de la Comisión. En la solicitud se indicará sumariamente el objeto de la controversia.

Si la solicitud no fuere conjunta, la Parte recurrente notificará de inmediato a la otra Parte.

Artículo 3º

La solicitud o solicitudes escritas por medio de las cuales la controversia se someta a la Comisión contendrán, en la medida de lo posible, la designación del Delegado o de los Delegados por quienes la Parte o las Partes de que emanan las solicitudes serán representadas en la Comisión.

Corresponderá al Presidente de la Comisión invitar a la Parte o a las Partes que no hayan designado Delegado a que procedan a su pronta designación.

Artículo 4º

Sometida una controversia a la Comisión, y para el solo efecto de aquélla, las Partes podrán designar, de común acuerdo, dos miembros más que la integren. La presidencia de la Comision seguirá siendo ejercida por el tercer miembro anteriormente designado.

Artículo 5º

Si al tiempo de someterse la controversia a la Comisión alguno de los miembros nombrados por una Parte no estuviere en condiciones de participar plenamente en el procedimiento de conciliación, esa Parte deberá sustituirlo a la mayor brevedad al solo efecto de dicha conciliación.

A solicitud de cualquiera de las Partes, o por propia iniciativa, el Presidente podrá requerir a la otra que proceda a esa situación.

Si el Presidente de la Comision no estuviere en condiciones de participar plenamente en el procedimiento de conciliación, las Partes deberán sistituirlo de común acuerdo, a la mayor brevedad, por otra persona al solo efecto de dicha conciliación. A falta de acuerdo cualquiera de las Partes podrá pedir a la Santa Sede que efectúe la designación.

Artículo 6º

Recibida una solicitud, el Presidente fijará el lugar y la fecha de la primera reunión y convocará a ella a los miembros de la Comisión y a los Delegados de las Partes.

En la primera reunión la Comisión nombrará su Secretario, quien no podrá ser nacional de alguna de las Partes ni tener en el territorio de ellas residencia permanente o encontrarse a su servicio. El Secretario permanecerá en funciones mientras dure la conciliación.

En la misma reunión la Comisión determinará el procedimiento a que habra de ajustarse la conciliación. Salvo acuerdo de las Partes tal procedimiento será contradictorio.

Artículo 7º

Las Partes estarán representadas en la Comisión por sus Delegados; podrán, adermás, hacerse asistir por consejeros y expertos nombrados por ellas a estos efectos y solicitar los testimonios que consideraren convenientes.

La Comisión tendrá la facultad de solicitar explicariones a los Delegados, consejeros y expertos de las Partes, asi como a las demás personas que estimare útil.

Artículo 8º

La comisión se reunirá en el lugar que las partes acuerden y. a falta de acuerdo, en el lugar designado por su Presidente.

Artículo 9º

La comisión podrá recomendar a las partes medidas tendientes a evitar que la controversia se agrave o que la conciliación se dificulte.

Artículo 10º

La comisión no podrá sesionar sin la presencia de todos sus miembros.

Salvo acuerdo en contrario de las partes todas las decisiones de la comisión se tomarán por mayoria de votos de sus miembros. En las actas respectivas no se hará constar si las decisiones han sido tomadas por unanimidad o por mayoría.

Artículo 11º

Las partes facilitarán los trabajos de la cormisión y le procurarán, en la medida más amplia posible, todos los documentos o informaciones útiles. Asimismo, le permitirán que proceda en sus respectivos territorios a la citación y audiencia de testigos o peritos y a la practica de inspecciones oculares.

Artículo 12º

Al finalizar el examen de la controversia la comisión se esforzará por definir los términos de um arreglo susceptible de ser aceptado por ambas partes. La comisión puede, a este efecto, proceder a intercambiar puntos de vista con los delegados de las partes, a quienes podrá oír conjunta o separadamente.

Los términos propuestos por la comisión sólo revestirán el carácter de recomendationes sometidas a la consideración de las partes para facilitar un arreglo recíprocamente aceptable.

Los términos de dicho arreglo serán comunicados, por escrito, por el Presidente a os delegados de las partes, a quienes inviará a hacerle saber, en el plazo que fije, si os Gobiernos respectivos aceptan o no el arreglo propuesto.

Al efectuar la comunicarión antedicha el Presidente expondrá personalmente las razones que, en opinión de la comisión, consejan a las partes aceptar el arreglo.

Si la controversia versare exclusivamente sobre cuestiones de hecho, la comición se limitará a la investigación de ellas consignará sus conclusiones en un acta.

Artículo 13º

Si ambas partes aceptan el arreglo propuesto por la comisión, se levantará un acta en que constará dicho arreglo, la cual será firmada por el Presidente, el Secretario de la comisión y los delegados. Una copia del acta, firmada por el Presidente y el Secretario, será enviada a cada una de las partes.

Artículo 14º

Si ambas partes o una de ellas no aceptan el arreglo propuesto y la comisión juzga superfluo tratar de obtener acuerdo sobre términos de arreglo diferentes, se levantará acta firmada por el Presidente y el Secretario, en la cual, sin reproducir los términos del arreglo propuesto, se expresará que las partes no pudieron ser conciliadas.

Artículo 15º

Los trabajos de la comisión deberán terminar en el plazo de seis meses contados desde el dia en que la controversia haya sido sometida a su conocimiento, a menos que las partes acuerden otra cosa.

Artículo 16º

Ninguna declaración o comunicación de los Delegados o de los miembros de la Comisión sobre el fondo de la controversia será consignada en las actas de sesiones, a menos que consientan en ello el Delegado o el miembro de quien emana. Por el contrario, serán anexados a las actas de sesiones los informes periciales escritos u orales y las actas relativas a las inspecciones oculares y a las declaraciones de testigos, a menos que la Comisión decida otra cosa.

Artículo 17º

Se enviará copias autenticadas de las actas de sesiones y de sus anexos a los Delegados de las Partes por intermedio del Secretario de la Comisión, a menos que la Comisión decida otra cosa.

Artículo 18º

Los trabajos de la Comisión no serán públicos sino en virtud de una decisión tomada por la Comisión con el asentimiento de ambas Partes.

Artículo 19º

Ninguna admisión y proposición formulada durante el curso del procedimiento de conciliación, sea por una de las Partes o por la Comisión, podrá prejuzgar o efectuar, en manera alguna, los derechos o pretensiones de una u otra Parte en caso que no prosperare el procedimiento de conciliación. En igual forma, la aceptación por una Parte de un Proyecto de arreglo formulado por la Comisión no implicará, en manera alguna, aceptar las consideraciones de hecho o de derecho en las cuales podría basarse tal arreglo.

Artículo 20º

Terminados los trabajos de la Comisión, las Partes considerarán si autorizan la publicación total o parcial de la documentación relativa a ellos. La Comisión podrá dirigirles una recomendación a este efecto.

Artículo 21º

Durante los trabajos de la Comisión, cada uno de sus miembros percibirá una compensación pecuniaria cuya cuantía se fijará de común acuerdo por las Partes, las cuales la sufragarán por mitades.

Cada una de las Partes pagará sus propios gastos y la mitad de las expensas comunes de la Comisión.

Articulo 22º

Al término de la conciliación, el Presidente de la Comisión depositará toda la documentación relativa a ella en los archivos de la Santa Sede, manteniéndose el carácter reservado de dicha documentación, dentro de los límites indicados en los artículos 18º y 20º del presente anexo.

CAPÍTULO II

PROCEDIMENTO ARBITRAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 6º DEL TRATADO DE PAZ Y AMISTAD

Artículo 23º

La Parte que intente recurrir al arbitraje lo hará saber a la otra por notificación escrita. En la misma comunicación solicitará la constitución del Tribunal Arbitral, indicará sumariamente el objeto de la controversia, mencionará el nombre del árbitro elegido por ella para integrar el Tribunal e invitará a la obra Parte a celebrar un compromiso o acuerdo arbitral.

La Parte requerida deberá cooperar en la constitución del Tribunal y en la celebración del compromiso.

Artículo 24º

Salvo acuerdo en contrario de las Partes, el Tribunal Arbitral se compondrá de cinco miembros designados a titulo personal. Cada una de las Partes nombrará un miembro, que podrá ser nacional suyo. Los otros tres miembros, uno de los cuales será Presidente del Tribunal, serán elegidos de comun acuerdo entre nacionales de terceros Estados. Estos tres árbitros deberán ser de nacionalidad diferente, no tener residencia habitual en el territorio de alguna de las Partes ni encontrarse a su servicio.

Artículo 25º

Si todos los miembros del Tribunal Arbitral no estuvieren nombrados dentro del plazo de tres meses a contar de la recepción de la comunicación prevista en el artículo 23º, el nombramiento de los miembros que falten será hecho por el Gobierno de la confederación Suiza a solicitud de cualquiera de las Partes.

El Presidente del Tribunal será designado de común acuerdo por las Partes dentro del plazo previsto en el inciso anterior. A falta de acuerdo tal designación será hecha por el Gobierno de la Confederación Suíza a solicitud de cualquiera de las Partes.

Designados todos los miembros, el Presidente los convocará a una sesión a fin de declarar constituido el Tribunal y adoptar los demás acuerdos que sean necesarios para sus funcionamiento. La sesión se celebrará en el lugar, dia y hora que el Presidente senale y en ella será aplicable lo dispuesto en el artículo 34º del presente anexo.

Artículo 26º

Las vacantes que puedan producirse por muerte, renuncia o cualquier otra causa serán cubiertas en la siguiente forma:

Si la vacante fuera la de un mienbro del Tribunal nombrado por una sola de las Partes, dicha Parte la llenará a la brevedad posible y, en todo caso, dentro del plazo de treinta días desde que la otra Parte la invite por escrito a hacerlo

Si la vacante fuera la de uno de los miembros del Tribunal nombrado de común acuerdo, la vacante se llenará dentro del plazo de sesenta días desde que una de las Partes invite por escrito a la otra a hacerlo.

Si dentro de los plazos indicados en los ineisos anteriores no se hubiesen elenado las vacantes referidas, cualquer Partes podrá solicitar al Gobierno de la Confederación Suiza que procede a hacerlo.

Artículo 27º

Em caso de no llegarse a celebrar el compromiso para someter la controversia al Tribunal Arbitral dentro del plazo de tres meses contados desde su constitución, cualquera de las Partes podrá someterle la controversia por solicitud escrita.

Artículo 28º

El Tribunal adoptará sus propias reglas de procedimiento, sin perjuicio de aquellas que las Partes pudieren haber convenido en el compromiso.

Artículo 29º

El Tribunal Arbitral tendrá facultades para interpretar el compromiso y pronunciarse sobre su propia competencia.

Artículo 30º

Las Partes brindarán su colaboración a la labor del Tribunal Arbitral y le procurarán todos los documentos, facilidades e informacines útiles. Asimismo, le permitirán que proceda en sus respectivos territorios, a la citación y audiencia de testigos o peritos y a la práctica de inspecciones oculares.

Artículo 31º

El Tribunal Arbitral tendrá la facultad de ordenar medidas provisionales tendientes a salvaguardar los derechos de las Partes.

Artículo 32º

Cuando una de las Partes en la controversia no comparezca ante el Tribunal o se abstenga de hacer la defensa de su caso, la otra Parte podrá pedir al Tribunal que prosiga las actuaciones y dicte sentencia. La circunstancia de que una de las Partes se encuentre ausente o no comparezca, no será obstáculo para llevar adelante las actuaciones ni para dictar sentencia.

Artículo 33º

El Tribunal Arbitral decidirá conforme al derecho internacional, a menos que las Partes hubieren dispuesto otra cosa en el compromiso.

Artículo 34º

Las decisiones del Tribunal Arbitral se adoptarán por mayoria de sus miembros. La ausencia o abstención de uno o dos de sus miembros no será impedimento para que el Tribunal sesione o llegue a una decisión. En caso de empate, decidirá el voto del Presidente.

Artículo 35º

La Sentencia del Tribunal será motivada. Mencionará los nombres de los miembros del Tribunal Arbitral que hayan participado en su adopción y la fecha en que se haya dictado. Todo miembro del Tribunal tendrá derecho a que se agregue a la sentencia su opinión separada o disidente.

Artículo 36º

La sentencia será obligatoria para las Partes, definitiva e inapelable. Su cumplimiento está entregado al honor de las naciones signatarias del Tratado de Paz y Amistad.

Artículo 37º

La sentencia deberá ser ejecutada sin demora en la forma y dentro de los plazos que el

Tribunal señale.

Artículo 38º

El Tribunal no cesará en sus funciones hasta que haya declarado que, en su opinión, se ha dado ejecutión material y completa a la sentencia.

Articulo 39º

A menos que las partes convengen otra cosa, los desacuerdos que, en su opinión, se ha dado ejecución material y completa a la sentencia.

Artículo 39º

A menos que las partes convengan otra cosa, los desacuerdos que surjan entre las partes acerca de la interpretación o el modo de ejecución de la sentencia arbitral podrán ser sometidos por cualquiera de las partes a la decisión del Tribunal que la haya dictado.

A tal efecto, toda vacante ocurrida en el Tribunal será cubierta en la forma establecida en el artículo 26º del presente anexo.

Artículo 40º

Cualquiera de las partes podrá pedir la revisión de la sentencia ante el Tribunal que la dictó siempre que se deduzca antes de vencido el plazo senalado para su ejecución, y en los siguientes casos:

1 – Si se ha dictado sentencia en virtud de un documento falso o adulterado.

2 – Si la sentencia ha sido en todo o enparte la consecuencia de un erro de hecho, que resulte de las actuaciones o documentos de la causa.

A tal efecto, toda vacante ocurrida en el Tribunal será cubierta en la forma establecida en el artículo 26º del presente anexo.

Artículo 41º

Cada uno de los miembros del Tribunal Arbitral recibirá una compensación pecuniaria cuya cuantia será fijada de común acuerdo con las partes, las cuales la sufragarán por mitades.

Cada una de las partes pagará sus propios gastos y la mitad de las expensas comunes del Tribunal.

ANEXO Nº 2

NAVEGACIÓN

NAVEGACIÓN ENTRE EL ESTRECHO DE MAGALLANES Y PUERTOS ARGENTINOS EN EL CANAL BEAGLE, Y VICEVERSA

Artículo 1º

Para el tráfico marítimo entre el Estrecho de Magallanes y puertos argentinos en el Canal Beagle, y viceversa, a través de aguas interiores chilenas, los buques argentinos gozarán de facilidades de navegación exclusivamente para el paso por la siguiente ruta:

Canal Magdalena, Canal Cockhurn, Paso Brecknock o Canal Ocasión, Canal Ballenero, Canal O'Brien, Paso Timbales, Brazo Noroeste del Canal Beagle y Canal Beagle hasta el

meridiano 68º 36' 38,5" longitud Oeste y viceversa.

Artículo 2º

El paso se realizará con piloto chileno, quien actuará como asesor técnico del Comandante o Capitán del buque.

Para la oportuna designación y embarque del piloto, la autoridad argentina comunicará al Comandante en Jefe de la Tercera Zona Naval chilena, por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, la fecha en que el buque iniciará la navegación.

El piloto ejercerá su función entre el punto cuyas coordenadas geográficas son: 54º 02' y 8 de latitud Sur y 70º 57', 9 de longitud Oeste y el meridiano 68º 36' 38", 5 de longitud Oeste en el Canal Beagle.

En la navegación desde o hacia la boca oriental del Estrecho de Magallanes, el piloto embarcará o desembarcará en el Puesto de Pilotos de Bahía Posesión en el Estrecho de Magallanes. En la navegación hacia o desde la boca occidental del Estrecho de Magallanes, embarcará o desembarcará en el punto correspondiente senalado en el inciso anterior. Será conducido hacia y desde los puntos citados anteriormente por un medio de transporte chileno.

En la navegación desde o hacia puertos argentinos en el Canal Beagle, el piloto embarcará o desembarcará en Ushuaia, y será conducido desde Puerto Williams hacia Ushuaia o desde este último puerto hacia Puerto Williams por un medio de transporte argentino.

Los buques mercantes deberán cancelar los gastos de pilotaje establecidos en el Reglamento de Tarifas de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante de Chile.

Artículo 3º

El paso de los buques argentinos se hará en forma continua e ininterrumpida. En caso de detención o fondeo por causa de fuerza mayor en la ruta indicada en el artículo 1º, el Comandante o Capitán del buque argentino informará del hecho a la autoridad naval chilena más próxima.

Artículo 4º

En los casos no previstos en el presente Tratado, los buques argentinos se sujetarán a las normas del derecho internacional. Durante el passo dichos buques se abstendrán de realizar cualquier actividad que no está diretamente relacionada com el paso, como las siguientes: ejercícios o prácticas con armas de cualquier clase lanzamiento, aterrizaje o recepción de aeronaves o dispositivos militares a bordo embarco o desembarco de personas; actividades de pesca; investigaciones; levantamientos hidrográficos y actividades que puedan perturbar la seguridad y los sistemas de comunicación de la República de Chile.

Artículo 5º

Los submarinos y cualesquiera otros vehículos sumergibles deberán navegar en la superficie. Todos los buques navegarán con luces encendidas y enarbolando su pabellon.

Artículo 6º

La República de Chile podrá suspender temporalmente el paso de buques en casos de impedimento a la navegación por causa de fuerza mayor y únicamente por el tiempo que tal impedimento dure. Tal suspensión tendrá efecto una vez comunicada a la autridad argentina.

Artículo 7º

El número de buques de guerra argentinos que naveguen simultáneamente en la ruta descrita en el artículo primero no podrá exceder de tres. Los buques no podrán llevar unidades de desembarco a bordo.

NAVEGACIÓN ENTRE PUERTOS ARGENTINOS EN EL CANAL BEAGLE Y LA ANTÁRTIDA, Y VICEVERSA; O ENTRE PUERTOS ARGENTINOS EN EL CANAL BEAGLE Y LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA ARGENTINA ADYACENTE AL LÍMITE MARÍTIMO ENTRE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA REPÚBLICA ARGENTINA, Y VICEVERSA.

Artículo 8º

Para el tráfico marítimo entre puertos argentinos en el canal Beagle y la Antártida, y viceversa; o entre puertos argentinos en el canal Beagle y la Zona Económica Exclusiva argentina adyacente al limite maritimo entre la República de Chile y la República Argentina, y viceversa, los buques argentinos gozarán de facilidades de navegación para el paso a través de aguas interiores chilenas exclusivamente por la siguiente ruta:

Pasos Picton y Richmond siguiendo luego, a partir del punto fijado por las coordenadas 55º 21',0 de latitud Sur y 66º 41',0 de logitud Oeste, la dirección general del arco comprendido entre el 09º y 180º geográficos verdaderos, para salir al mar territorial chileno; o cruzando el mar territorial chileno en dirección general del arco comprendido entre el 270º y 000º geográficos verdaderos, y continuando por los pasos Richmond y Picton.

El paso se realizará sin piloto chileno ni aviso.

Artículo 9º

Se aplicarán al paso por la ruta indicada en el artículo anterior las disposiciones contenidas en los artículos 3º, 4º y 5º del presente Anexo.

NAVEGACIÓN HACIA Y DESDE EL NORTE POR EL ESTRECHO DE LE MAIRE

Artículo 10º

Para el tráfico marítimo hacia y desde el norte por el estrecho de Le Maire, los buques chilenos gozarán de facilidades de navegación para el paso por dicho estrecho, sin piloto argentino ni aviso.

Se aplicarán al paso por esta ruta mutatis mutandis, las disposiciones contenidas en los artículos 3º, 4º y 5º del presente anexo.

RÉGIMEN DE NAVEGACIÓN PRACTICAJE Y PILOTAJE EN EL CANAL BEAGLE

Artículo 11º

En el canal Beagle, a ambos lados del limite existente entre el meridiano 68º 36' 38,5" de longitud Oeste y el Meridiano 66º 25,0" de longitud Oeste senalado en la Carta Nº IV adjunta, se establece el régimen de navegación, practicaje y pilotaje que se define en los artículos siguientes.

Artículo 12º

Las Partes acuerdan libertad de navegación para los buques chilenos y argentinos en el tramo indicado en el artículo anterior.

En el tramo indicado los buques mercantes de terceras banderas gozarán del derecho de paso con sujeción a las reglas que se establecen en el presente Anexo.

Artículo 13º

Los buques de guerra de terceras banderas que se dirijan a un puerto de alguna de las Partes situado dentro del tramo indicado en el artículo 11º del presente anexo, deberán contar con la previa autorización de dicha parte. Esta informará a la otra del arribo o zarpe de un buque de guerra extranjero.

Artículo 14º

Las Partes se obligan recíprocamente a desarrollar, en el tramo indicado en el artículo 11º del presente Anexo, en las zonas que están bajo sus respectivas jurisdicciones, las ayudas a la navegación y a coordinar entre sí tales ayudas a fin de facilitar la navegación y garantizar su seguridad.

Las derrotas usuales de navegación se mantendrán permanentemente despejadas de todo obstáculo o actividad que pueda afectar la navegación.

Las Partes convendrán sistemas de ordenamiento de tráfico para la seguridad de la navegación en las áreas geográficas de difícil paso.

Artículo 15º

Los buques chilenos y argentinos no están obligados a tomar piloto en el tramo indicado en el artículo 11º del presente Anexo.

Los buques de terceras banderas que naveguen desde o hacia un puerto situado en dicho tramo, deberán cumplir el Reglamento de Pilotaje y Practicaje del país del puerto de zarpe o de destino.

Cuando dichos buques naveguen entre puertos de una y otra Parte cumplirán el Reglamento de Pilotaje de la Parte del puerto de zarpe y el Reglamento de Practicaje de la Parte del puerto de arribo.

Artículo 16º

La Partes aplicarán sus propias reglamentaciones en materia de Practicaje en los puertos ubicados en sus respectivas jurisdicciones.

Los buques que utilicen piloto izarán la bandera del país cuyo reglamento estén aplicando.

Todo buque que utilice los servicios de pilotaje y practicaje deberá pagar los derechos correspondientes a ese servicio y todo otro gravamen que exista a este respecto en la reglamentación de la Parte que efectue el pilotaje y practicaje.

Las Partes brindarán a los pilotos y prácticos las máximas facilidades en el cumplimiento de su misión. Dichos pilotos o prácticos podrán desembarcar libremente en los puertos de una u otra Parte.

Las Partes procurarán establecer normas concordantes y uniformes para el pilotaje.

DECLARAÇÕES DO CHANCELER ARGENTINO DANTE CAPUTO

O Dr. Dante Caputo, Ministro das Relações Exteriores da República Argentina fez a seguinte exposição na rádio e televisão argentinas a respeito do Acordo de Beagle:

"Ha llegado, pues, el momento de la información como lo habiamos prometido. Fueron meses arduos, difíciles, de negociación, en los que tuvimos que mantener la necesaria reserva; pero como habiamos dicho, concluída la negociación, la reserva no tiene más sentido. Es por lo tanto éste el momento en el cual abrimos al conocimiento público todos los elementos y detalles de este texto, este tratado, que finaliza el centenario litigio con la República de Chile. Un litigio resuelto por una negociación producto de una transacción, como se expresa en el tratado. Pero todo esto bajo un espíritu de concesiones recíprocas, porque a diferencia de la violencia, de la guerra, de la fuerza, donde cada una de las partes quiere imponer a la otra su posición en forma absoluta, la diplomacia se caracteriza por un diálogo que implica concesión. Hasta tal punto esta concesión es un elemento vital de la acción diplomática que el mismo preámbulo del tratado indica que las partes han resuelto celebrar el siguiente tratado el cual constituye una transacción. Quiero hablarles, entonces, de esta transacción.

Objetivos y concesiones

Lo haremos en dos partes, junto con el embajador Delpech que, como ustedes saben, tuvo a su cargo lá negociación en la Ciudad del Vaticano. La primera parte —la tomaré a mi cargo— consiste en transmitirles a ustedes los objetivos fundamentales alcanzados y las concesiones otorgadas. La segunda parte —a cargo del embajador Delpech— les dará a ustedes los elementos de carácter más técnico, a través del detalle de los mapas y de la lectura de algunos articulos más importantes de este tratado.

Solución a dos litigios

Comencemos entonces con los objetivos alcanzados. Primero, hemos resuelto definitivamente dos litigios con Chile. Por supuesto, el que habia sido centro de la controversia todos estos años, el de la zona del Beagle; pero además hemos resuelto, trazando un límite definitivo, el otro litigio, el de la boca oriental del estrecho de Magallanes. Esto tiene un significado muy especial, por cuanto no queda ya más, a partir de este momento, ningún litigio con Chile de la naturaleza, envergadura o dimensión de estos dos. Pero tiene otro significado, también, que conviene resaltar. Estos eran los dos problemas que teníamos con Chile que afeciaban de una u otra manera nuestra zona atlântica. Es decir que lo que hemos logrado es un confin, una frontera definitiva entre Chile y la Argentina en toda la zona Atlántico-Pacífico.

Cooperación e integración

El significado especial de esto es que a partir de este momento podemos los dos países encarar, como es natural, todos los caminos, todos los planes de cooperación económica e integración física que tanto necesitan nuestras economías y nuestro pueblo. Por lo tanto, primer objetivo: resolver los dos problemas centrales de Argentina con Chile en el Atlántico, alcanzados.

Princípio bioceánico

Segundo objetivo, la preservación del princípio bioceánico. A lo largo de la explicación del embajador Delpech, ustedes podrán apreciar cómo este principio tiene vigencia efectiva en la concepción y en la aplicación concreta de este tratado.

Tercer objetivo: es una questión que nos habiamos planteado desde el mes de diciembre como central, y se refiere a la eliminación de la llamada zona de cuestiones comunes y concertadas. Esta zona había sido propuesta por el Santo Padre en 1980 como contrapartida a la desaparición de la zona económica exclusiva chilena que hubiese sido la consecuencia

lógica del laudo de 1977. El problema básico que representaba esta zona, es que de una forma u outra implicaba la presencia de chilenos en explotación conjunta desde el Atlántico. Ustedes verán luego en las cartas y los detalles que les dará el embajador Delpech, las características de la llamada zona de actividades comunes o concertadas. La eliminación de esta zona es otro de los objetivos alcanzados.

Regimenes de navegación

Cuarto objetivo logrado, los regimenes de navegación. Tres regímenes de navegación en el estrecho de Magallanes, en los canales occidentales por un lado, en el canal de Beagle, por otro lado, y en la zona en litigio alrededor de las islas, en tercer lugar.

Tres regimenes diferentes que respetan los intereses vitales que no habíamos planteado al comienzo de la negociación.

Fronteras definitivas

Quinto objetivo, aquél por el cual ninguna de las disposiciones de este tratado, ninguno de los límites aquí trazados puede afectar de manera alguna los derechos o pretensiones de ambas partes sobre el territorio antártico. Y finalmente, el objetivo general, que podríamos definir como el carácter permanente de este tratado, expresado por el hecho de que las fronteras aqui trazadas son definitivas, inconmovibles. Esto está explícitamente expresado en el artículo 14 que les voy a leer. Dice: "Las partes declaran solamente que el presente tratado constituye una solución completa y definitiva de las cuestiones al que él se refiere. Los límites señalados en este tratado constituyen un confin definitivo e inconmovible entre las soberanías de la República de Chile y la República Argentina. Las partes se comprometen a no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles con lo establecido en este tratado."

En definitiva, un límite claro en todos los litigios con Chile que tocaban el Atlántico, la preservación y aplicación del principio bioceánico, la eliminación de la zona de actividades comunes o concertadas, los regímenes deseados de navegación, la preservación de los derechos antárticos y el establecimiento de límites, fronteras definitivas e inconmovibles.

Transacción

Obviamente, retomando la idea del comienzo, esto se logra a través de una ttransacción. Una transacción en la que la Argentina concede puntos importantes. De ninguna manera nosotros deseamos ocultar que hay objetivos que idealmente hubieran sido deseables para nuestro país, pero que en el producto de esta negociación no pudieron ser obtenidos. Y no pudieron ser obtenidos porque lo que nosotros buscamos también era algo deseado idealmente por Chile. La soberania sobre las islas, en primer lugar, en justo reconocimiento de línea de bases rectas, y en segundo lugar, un sistema arbitral para la solución de controversias.

El detalhe de cada uno de estos objetivos, la manera en que se expresan, concretamente el articulado de este tratado será el objeto de la intervención que a continuación va a hacer el embajador Delpech.

Comparar alternativas

Concluida la exposición técnica-didáctica del embajador Delpech, retomó la palabra el canciller, quien expresó:

Luego de estas explicaciones, quiero concluir con 2 o 3 anotaciones: debe quedar claro que todo esto nace después de la historia, no partimos del punto cero, es decir, esta negociación por cierto que no comenzó el 10 de diciembre de 1983, tenemos atrás una histo-

ria complicada, una historia en que debemos asumir los errores cometidos. Hay que necesariamente comparar esta alternativa, no diria yo porque ha habido transacciones lógicas con las que habia en el pasado, pero también con las que podrían provocarse en el futuro. Quiero resaltar que la mediación papal fue una instancia política de solucionar el problema, no sólo fue una instancia jurídica. Si la Argentina no aceptara esta mediación, este resultado, volveríamos a la instancia jurídica de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en consideración de argumentos exclusivamente jurídicos, lo que probablemente, muy probablemente, retrotraeria la situación a algo muy semejante a lo que teníamos en 1977 y que fue explicado por el embajador Delpech.

Por lo tanto, recordemos que venimos de una historia muchas veces equivocada, con antecedentes que pesaron duramente para concluir esta negociación. E imaginemos hacia el futuro las consecuencias de no aceptar esta solución y de ingresar a una instancia exclusivamente jurídica y no política.

Decisión de paz

Hemos tratado de dar en esta explicación los elementos fundamentales de este tratado. Completándolo para todos ustedes con alguna explicación necesaria de los conceptos básicos que se han manejado en él. Creímos que éste era el método más conveniente; la mera lectura sin la aclaración de los conceptos hubíese quizá confundido por el carácter técnico que el tratado tiene.

Por otro lado, a partir de mañana por los medios de difusión dispondrán ustedes del texto completo para que pueda ser analizado y juzgado por cada argentino.

Nosotros hemos finalizado nuestra tarea. Ahora le queda a cada mujer y cada hombre de nuestro país saber si esto es bueno o no es bueno para los argentinos. Debe quedar claro que es una transacción en que obtenemos cosas y que damos cosas. No ocultaremos lo que dimos y explicaremos, también, lo que obtuvimos. Es en este ejercicio democrático que queremos reafirmar una decisión de paz, que queremos reafirmar una decisión de resolver para siempre los litigios que muchas veces han paralizado el desarrollo de nuestros pueblos."

B — DISCURSO DO MINISTRO OLAVO SETÚBAL

Ao tomar posse do cargo de Ministro das Relações Exteriores em 15 de março de 1985, o Ministro Olavo Setubal pronunciou o seguinte discurso no qual estão enunciadas algumas teses fundamentais da "política externa da Nova República":

"É com determinação, senso de responsabilidade e consciência dos desafios a serem enfrentados que assumo o Ministério das Relações Exteriores. Ao longo de sua história, a Casa de Rio-Branco tem apresentado uma trajetória brilhante. Sua lucidez política, sua competência diplomática e sua maturidade profissional a colocam numa posição de liderança na luta pelo fortalecimento da paz nas relações internacionais.

Honrado pela convocação do Presidente Tancredo Neves, dele recebi a determinação de executar uma política exterior segundo os objetivos liberalizantes de seu Governo. Nosso desejo comum é o de que possamos advogar, nos foros internacionais, o que realmente praticamos no plano nacional, conciliando a reivindicação de uma nova ordem econômica mundial com um esforço capaz de eliminar nossos próprios desequilíbrios internos. Ambas as esferas de nossa política — a interna e a externa — devem ser unívocas, em seus propósitos e motivações, a fim de que o país tenha autoridade moral nas suas relações estratégico-diplomáticas. Sei a dimensão exata do alcance e da dificuldade dessa determinação.

TRADIÇÃO E CRIATIVIDADE

Sei que, no exercício do cargo, encontrarei, no legado de meus antecessores, diretrizes fundamentais à continuidade de uma política externa independente, persuasiva, respeitada e influente. Esta tem sido, aliás, a grande característica das trocas de comando desta Casa: em todas elas há um respeito à força orientadora da tradição — não a uma glorificação do passado, mas a um fio condutor através da história, à qual as sucessivas gerações de diplomatas vinculam-se em sua própria experiência e em sua compreensão de mundo.

De fato, à medida que a tradição é a transmissão de valores espirituais através do tempo, cada Ministro compartilha com os que o antecederam do patrimônio comum da diplomacia brasileira. Na definição de sua agenda de problemas e seu estilo de ação, como reconheceu Santiago Dantas, ele atualiza esse patrimônio com senso de oportunidade e em função das necessidades correntes sem, no entanto, perder a memória de suas origens. Todo novo Ministro desempenha, assim, o papel de "intérprete e servidor dessa tradição". Cabe-lhe, pois, o exercício da criatividade na captação do sentido das transformações do universo, a partir de uma visão global da dinâmica das relações internacionais e de uma perspectiva especificamente nacional, consoante com o ideário do Governo que ora se instala.

Nossa política não tem sido, felizmente, simples subproduto das condições internas nem simples reação a uma série de acontecimentos internacionais. Da cultura humanística de Afonso Arinos e Santiago Dantas ao espírito privilegiado de Araújo Castro, qualidades que o profissionalismo do Ministro Saraiva Guerreiro sintetizou numa gestão profícua, ela se tem constituído como uma esfera marcante de reflexão e atuação na conjugação das necessidades internas com as contingências externas.

MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O denominador comum na gestão desses meus antecessores está na formulação de uma diplomacia voltada a duplo objetivo: de um lado, à articulação de apoios e estímulos externos para a transformação econômica do país; de outro, à manifestação, no plano internacional, das implicações sociais e políticas geradas por essa transformação. O mérito dessa diplomacia foi de haver percebido a complexidade inerente aos esforços de modernização. Afinal, ao abrir caminho para a industrialização, o processo modernizador rompe com padrões culturais seculares, amplia a diferenciação social, torna mais densa a participação política, exige uma prsença mais efetiva do Estado na organização da produção e gera uma crescente racionalização na implementação das políticas públicas. E tudo isso requer, para a sustentação do ritmo de crescimento, uma inserção mais ampla do Brasil no processo de criação e transferência internacional de bens, tecnologia e capitais.

Do Governo de Juscelino Kubitschek, cuja ênfase à industrialização marca o início de nossa modernidade, ao Governo de Tancredo Neves, cuja ampla representatividade assinala o começo de uma era de estabilidade e legitimidade, separam-nos três décadas em que as mudanças propiciadas pelo desenvolvimento geraram problemas originais e conflitos mais complexos. A crise de identidade política registrada ao longo desse período decorreu, justamente, de nossa desatenção para os múltiplos aspectos da dinâmica do desenvolvimento: ou seja, para o fato de que as expansões quantitativas, cujas conseqüências são sempre imprevisíveis, invariavelmente provocam modificações qualitativas nas composições sociais.

No plano interno, aprendeu-se nos anos 70 aquilo que o Itamaraty já percebera muito antes no plano externo: a ambigüidade sempre presente em toda atividade econômica, uma vez que seus resultados jamais são distribuídos de maneira eqüânime. Ao provocar transformações rápidas e de impactos desiguais, tantos os períodos de expansão quanto as épocas de crise muitas vezes terminam por acentuar a estratificação internacional. Elas geram, assim, formas tensas e conflituosas de apropriação do produto social, levando os países avançados a esforçar-se pela manutenção do *statu quo*, mediante a cristalização do poder mundial em bases assimétricas.

Não há novidade no fato de os países desenvolvidos destacarem-se, hoje, por uma defesa deformada de seus interesses na competição aberta e do mercado livre, símbolos máximos do liberalismo econômico. No plano comercial, todavia, continuam adotando práticas restritivas contra as exportações de manufaturados, por parte dos países em desenvolvimento, procurando dividir em novas categorias de desenvolvimento as nações não-avançadas, com o objetivo de negar tratamento preferencial aos países de industrialização recente, como o Brasil, e mantendo deprimidos os preços dos produtos primários tradicionais, fontes determinantes de receita para os países pobres.

O resultado dessa incongruência entre um discurso liberal e uma práxis econômica pragmática é a persistência da desigualdade entre os Estados. Deste modo, a América Latina, a África, a Ásia e o Oriente Médio, cujos respectivos países reproduzem internamente o mesmo desequilíbrio entre o Norte e o Sul, vão enfrentando obstáculos intransponíveis para combater as disparidades sociais e lutar pela sua modernização econômica. Ora, à medida em

que aumenta a assimetria entre as nações, elevam-se os graus de insegurança e instabilidade internacional. E como dizia o Ministro Araújo Castro, a segurança coletiva de caráter político é o verso de uma moeda cujo reverso é a segurança coletiva de caráter econômico.

Eis o cenário em que o Brasil, enquanto Nação amadurecida que recusa uma industrialização de segunda classe e aspira a um processo justo e eqüitativo, tem de atuar. Graças à nossa localização estratégica e ao esforço de transformação econômica das três últimas décadas, tornamo-nos um agente decisivo para a estabilidade do sistema ocidental. Somos um grande receptor de investimentos, um expressivo importador das economias centrais e um importante provedor de matérias-primas e manufaturados baratos para o Norte. Nosso futuro afeta diretamente o próprio destino do sistema financeiro internacional.

UMA "DIPLOMACIA PARA RESULTADOS"

É dessa premissa, exigindo de nós muita *virtú* para compensar as contingências da *fortuna*, que deve emergir o arquétipo de pensamento e ação da Casa de Rio-Branco em minha gestão. O grau de desenvolvimento do Brasil atingiu a um ponto tal que, hoje, não admite ambigüidade em sua atuação externa. Por isso a diretriz fundamental de minha administração deve ficar bastante clara: toda diplomacia, independentemente de sua dimensão estratégica, econômica ou valorativa, tem um caráter inequivocamente político. E a política, que não se reduz aos jogos retóricos, é antes sinônimo de performance e desempenho na consecução de anseios coletivos.

É por isso que nossa política externa deve ser uma "diplomacia para resultados" — ou seja, flexível, criativa e realista. Seu ponto de partida é a explicitação de nossos interesses concretos no que se refere à retomada do crescimento e à redução de nossa vulnerabilidade externa nos campos financeiro, tecnológico e comercial. Sua implementação exige uma presença mais efetiva do Brasil nos debates multilaterais e nas negociações bilaterais, mediante uma ação capaz de propiciar a ampliação de nossa liberdade no manejo da política econômica e, por conseguinte, do controle sobre nossos próprios destinos.

A "diplomacia para resultados" não se limita, portanto, à colocação do problema da justiça e da paz, inerente à reivindicação de uma ordem econômica mundial, em termos abstratos ou meramente conceituais. Ela manifesta sua consciência de que as disputas por poder e riqueza têm, em todas as instâncias de vida internacional, um caráter hobbesiano. Prática e realista, ela sabe que não há valores absolutos por trás da luta pelo produto mundial. A dinâmica da história revela que justiça e paz são conceitos abertos e indeterminados, vagos e ambíguos, passíveis de tantas definições quantas forem as categorias de poder em qu que cada Nação se situa. Representativa das aspirações nacionais, ela está convencida de que o sentido de ambos os valores é determinado pelas pressões recíprocas e pelo conflito, pela cooperação e pela conquista do consenso entre as nações.

Ao ter como fonte de legitimidade e autoridade moral de um Governo compromissado com a democracia, a "diplomacia para resultados" tem por objetivo global negociar com dignidade e eficiência nossa participação no cenário internacional. Em nenhum momento ela abdicará de nossa soberania e independência. Como vem afirmando o Presidente Tancredo Neves, não podemos aceitar "imposições que se valham de nossas situações de vulnerabilidade momentânea", razão pela qual "não negociaremos o inegociável nem dialogaremos sob pressão".

OBJETIVOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS

Por isso, no campo político, será mantida a tradição desta Casa na defesa dos princí-

pios da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da solução pacífica para as controvérsias, especialmente na América central, da ação cnjunta latino-americana para o encaminhamento das dificuldades comuns e do respeito aos direitos humanos. No campo das relações econômicas enfatizar-se-á, dentro do amplo desejo da retomada do crescimento e da recuperação do nível tanto de emprego quanto de renda, a questão da dívida externa. Numa sociedade com 130 milhões de habitantes, com uma população economicamente ativa cuja grande maioria situa-se nos estágios de pobreza, indigência e miséria, seria inconseqüente reduzir o problema do reajuste econômico às determinações externas de caráter técnico.

Romper com a ortodoxia inerente a essas determinações não é tarefa fácil. As transformações nas relações de preços de bens e serviços provocadas pela crise energética nos anos 80 e a continuidade da política de juros norte-americana, sobrevalorizando o dólar, são fatores que têm inibido a retomada do nível de atividades dos países em desenvolvimento. Embora o mundo avançado tenha compartilhado do pressuposto de que a viabilização da economia brasileira estaria na dependência dos níveis do comércio mundial e do suprimento dos recursos financeiros previstos na época de concessão dos créditos, o pragmatismo conservador das economias centrais hoje ignora tal condição. Vem, por isso, impondo regras altamente comprometedoras à nossa vocação como nação economicamente moderna e emancipada.

Neste momento em que as economias centrais parecem preocupadas apenas em ressaltar a natureza global dos problemas mundiais, esquecendo-se das dramáticas implicações so*ciais inerentes ao esforço de reajuste, a "diplomacia para resultados" saberá agir com firme*za. Sua meta de curto prazo é, como disse o Presidente Tancredo Neves, "emprestar sua experiência negociadora, juntamente com os Ministérios da área econômica, na execução das políticas" destinadas a "abrir novos mercados para nossos produtos e a discutir, em bases mais realistas, as formas de amortização da dívida". Como decorrência, a médio prazo estaremos mobilizados para uma vigorosa atuação multilateral nas instituições em que houver interesse direto para o Brasil, e para um acompanhamento preciso das decisões dos demais organismos, sempre tendo em vista a modernização de seus procedimentos decisórios e ampliação da representatividade de sua direção.

O BRASIL E O DIÁLOGO NORTE-SUL

Não nos esqueçamos de que, em virtude tanto da bipolarização da ordem mundial quanto da insensibilidade do Norte para os problemas sócio-econômicos do Sul, o mundo caminha novamente em direção ao que o Embaixador Araújo Castro chamava, há quinze anos, de "círculos minguantes da negociação". Ou seja: rumo à relativização do nível multilateral das relações internacionais. Isto porque as superpotências, quando não dificultam a presença das nações em desenvolvimento e subdesenvolvimento nas tomadas de decisões fundamentais desses foros, terminam por ameaçar retirar suas ações da jurisdição formal dos organismos multilaterais.

O exemplo mais importante desse processo é o do GATT — uma entidade que tem ampliado seus horizontes desde sua concepção, mas que vem enfrentando dificuldades crescentes para estimular a expansão do comércio internacional num quadro de segurança, estabilidade e reciprocidade. Com suas decisões influenciadas pelas nações ricas, insensíveis aos interesses dos não-industrializados, o GATT representa com clareza o esgotamento das soluções internacionais da ordem econômica de Bretton-Woods. Com o aumento do número de países integrantes, o GATT incorporou em sua agenda de problemas diferentes regimes econômicos em diferentes estágios de desenvolvimento, cada um dos quais com necessidades específicas nem sempre complementares. À medida em que as exigências de composição desses interesses abriram caminho para inúmeras negociações bilaterais, gerando uma hetero-

gênea gama de normas a regular as operações mercantis, a autoridade do GATT acabou sendo enfraquecida.

Esse processo de fragmentação de seu poder decisório vem sendo acelerado, hoje, por múltiplos fatores. Um deles é a pressão dos ricos para proteger indústrias tecnologicamente obsoletas em detrimento das exportações de nações com recursos naturais abundantes e mão-de-obra mais barata. Outro fator é a crítica norte-americana às atuais normas do GATT, sob o pretexto de que elas não contemplam sua vantagem competitiva nas áreas de serviços de múltipla natureza e alta tecnologia. Ao ampliar o volume de acordos bilaterais, pressionando o GATT a moldar-se aos seus interesses, os EUA indiretamente reduzem as oportunidades econômicas dos demais países. Portanto, como é estreita a vinculação entre o equacionamento da dívida externa e a abertura do comércio internacional, o Brasil não se limitará a lutar contra o protecionismo — mais do que isso, esforçar-se-á por participar do próprio reexame do GATT, para adequá-lo à complexidade do comércio contemporâneo, especialmente à luz dos interesses dos países em desenvolvimento.

A "diplomacia para resultados" revela, assim, sua disposição de transcender os foros tradicionais e os temas convencionais. Ela está consciente de que a arena de confronto e negociação entre ricos e pobres teve alterado seu eixo de gravidade. Seria ilusório estabelecer-se uma distinção conceitual entre grandes conflitos, como os de caráter político, e os pequenos conflitos, como os de natureza comercial. Mesmo porque, retomando as palavras de Santiago Dantas e Araújo Castro, os problemas relativos à cooperação econômica e ao intercâmbio comercial, num mundo dividido pelas forças antagônicas do policentrismo e da bipolarização, tendem a inserir-se num contexto mais amplo e mais complexo de segurança coletiva e balança de poder. Em termos de longo prazo, por isso, o Brasil terá de definir, diante do crescimento das economias centrais, qual a posição que realmente deseja assumir no contexto internacional, a fim de que possa dar o salto definitivo ao desenvolvimento.

A QUESTÃO TECNOLÓGICA

No plano estratégico, por fim, "a diplomacia para resultados" estará voltada, além de seus objetivos atuais, para a questão tecnológica. Ao influir sobre as mudanças nos paradigmas da industrialização a partir da última década, ela se constitui na condição *sine qua* deste salto. Afinal, sendo a tecnologia um processo inexorável de transformação sócio-econômica, o país que não acompanhar sua evolução estará condenado à permanência no subdesenvolvimento. Graças a ela, subordinando o conhecimento especializado ao critério econômico e direcionando-o à produção de mercadorias e serviços, o saber tornou-se sinônimo de poder.

No campo das relações internacionais, essa conversão de saber em dominação vem abrindo novos horizontes em termos de transferência de bens, modelos tecnológicos e fluxos de capitais, ao mesmo tempo em que também vai alargando as fronteiras contemporâneas. Ou seja: incorporando áreas antes não acessíveis mesmo para as nações desenvolvidas, como, por exemplo, o espaço sideral, os fundos oceânicos e a Antártica. À medida em que afeta a organização do trabalho e as estruturas da produção, a revolução tecnológica também altera a essência das relações de poder entre as nações, desafia as noções convencionais de soberania e coloca em novos termos a confrontação enntre as superpotências.

A expansão tecnológica apresenta sérios problemas para o mundo não-avançado em seu relacionamento com o mundo rico. Ela é um processo tão abrangente que torna obsoletas as teorias e experiências acumuladas no tratamento das relações de cooperação, competição e conflito entre os Estados. Daí a necessidade de um equacionamento definitivo nessa matéria pelo Brasil.

Uma das questões mais graves é a do fluxo transnacional de dados. Como regular e

controlar o fluxo de informações sociais, econômicas, técnicas e industriais entre o mundo rico e os demais mundos — eis um dos novos desafios à diplomacia contemporânea. O problema está associado à concepção de segurança e desenvolvimento de cada nação. De um lado, como a fiscalização sobre o intercâmbio, a transmissão e o armazenamento de informações é difícil, o vazamento de dados estratégicos afeta a soberania dos Estados. De outro, os países que impuserem restrições a esse fluxo de informações, terão, em contra-partida, dificuldades em conseguir dados fundamentais ao seu próprio crescimento econômico.

Portanto, ao criar condições para nova redistribuição de riquezas na ordem internacional, na qual a concentração de capitais, os investimentos em pesquisa e a ênfase à produção de conhecimento e serviços terão tão ou mais importância do que a própria produção de bens, precisamos ter clara percepção dos efeitos do progresso tecnológico e de seu impacto na atual estratificação mundial. Os momentos de reordenação têm seus riscos, é certo, mas são importantes para que as nações intermediárias conquistem graus crescentes de autonomia e poder em ciência, informação e comércio.

Os efeitos da explosão tecnológica envolvem, assim, todos os sistemas e subsistemas do atual concerto mundial. Se, no Oeste, a revolução nas comunicações por ela deflagrada modificou hábitos e ampliou racionalidades, no Leste elas estão a liberar a China de seu atraso milenar pela via do mercado. No âmbito das relações Norte-Sul, as tensões são conhecidas, seja porque 97,1% dos gastos mundiais de pesquisa e desenvolvimento estão concentrados nos países ricos, seja porque a tecnologia coloca em novos termos a disputa por fontes energéticas renováveis e não-renováveis, seja porque o encaminhamento diplomático de soluções para problemas originais, como a exploração da Antártida, é um laboratório para a evolução da ordem internacional emergente.

A "diplomacia para resultados" estará atenta para experiências como essa. Entre outras razões porque as políticas convencionais hoje as fundem e confundem com problemas inéditos tanto de distribuição dos recursos disponíveis quanto de tentativas de internacionalização do controle desses mesmos recursos, em detrimento dos interesses do mundo não-avançado. Tudo isto está a exigir desta Casa, portanto, um trabalho árduo. E sempre voltado a uma linha de independência e pluralismo, em favor de soluções globais a serem decididas nas negociações bilaterais tendo em vista a retomada de nossa trajetória de desenvolvimento.

O Itamaraty, cujo comando ora me é entregue por um de seus mais marcantes Chanceleres, está preparado para enfrentar esses desafios. Ao longo da operosa gestão do Ministro Sariava Guerreiro, esta Casa pautou-se por uma bem sucedida reflexão sobre o futuro do sistema internacional e sobre a inserção do Brasil nele. Dessa reflexão destacaram-se (1) um esforço para uma revisão das relações Norte-Sul em bases mais equitativas e (2) a definição de uma inteligente gama de relacionamentos com o fim de propiciar a todas nações maior oportunidade de crescimento a partir de uma integração de seus interesses complementares. Por isso, encontro no Itamaraty uma comunhão de idéias, condição básica para que todos possamos dar continuidade às melhores tradições de solidariedade e universalismo legadas pelo Barão do Rio-Branco.

Excelentíssimo Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro,

Permitam-me as últimas palavras, nesta hora em que são tão graves nossos deveres, dilemas e desafios, mas em que ao mesmo tempo são tão promissoras as perspectivas da democracia brasileira. A honra de integrar o Governo Tancredo Neves abre, para mim, a possibilidade de ser um participante ativo na construção de um regime voltado à causa da liberdade, da igualdade de direitos e do reconhecimento da dignididade do homem livre — princípios que a *Nova República* compromete-se a resgatar entre nós.

Como liberal que sempre fui, sei, por experiência própria, o quanto a eficiência e a legitimidade de uma gestão no Executivo estão vinculadas a um estrito relacionamento com o

Legislativo. Sem um sistema adequado de controle não há nem responsabilidade no gerenciamento do patrimônio da coletividade nem correspondência à vontade política expressa por um mandato. Eis porque a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, representando de maneira conseqüente as aspirações nacionais, certamente não deixarão de colaborar de forma marcante na "diplomacia para resultados".

Por maiores que sejam os imperativos técnicos inerentes a essa tarefa, resta-me mais uma vez reconhecer, ao concluir, seu sentido inequivocamente político. E a política como vocação, segundo a célebre conferência de Max Weber, "é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira". Como "tal esforço exige, a tempo, paixão e senso de proporções", peço a Deus que não faltem esses atributos na missão política que me foi confiada pelo Presidente Tancredo Neves. Muito obrigado."

C – ACORDO DE COOPERAÇÃO NUCLEAR ENTRE O BRASIL E A CHINA

O Brasil e a China assinaram em 11 de outubro de 1984, em Pequim, um acordo de cooperação nuclear para fins pacíficos que prevê o fornecimento de urânio brasileiro àquele país e a transferência, entre as partes, de equipamentos para usinas.

O acordo, assinado pelo embaixador brasileiro em Pequim, Ítalo Zappa, é o mesmo que o chanceler Saraiva Guerreiro e o ministro dos negócios estrangeiros da China, Xu Xuegian, rubricaram em agosto último, durante a visita do governante chinês a Brasília para comemorar o décimo aniversário das relações sino-brasileiras. Os entendimentos sobre o acordo haviam sido iniciados pelo presidente Figueiredo durante visita a Pequim em fins de maio e início de junho.

Nos termos do documento, cuja íntegra foi divulgada ontem pelo Itamarati, a cooperação bilateral inclui pesquisa básica sobre os usos pacíficos da energia nuclear; pesquisa, projeto, construção e operação de centrais nucleares e reatores de pesquisa; prospecção e processamento de minérios e urânio, fabricação de elemento combustível, pesquisa sobre a regulamentação da segurança nuclear; e produção e aplicação de isótopos radiativos.

O acordo terá vigência de quinze anos, com renovação automática a cada cinco anos, a não ser que uma das partes o denuncie.

A China, que testou uma bomba atômica em 1964, tem um ambicioso programa nucclear. O governo planeja gastar entre US$ 10 e US$ 20 bilhões para construir até dez usinas *nucleares até o final do século. A China tem acordos nucleares assinados com a* Alemanha Ocidental, França e Itália. Há também um acordo com os Estados Unidos, iniciado durante a visita do presidente Reagan a Pequim em abril de 1984.

TEXTO DO ACORDO ASSINADO

É a seguinte a íntegra do documento que formaliza o acordo nuclear entre o Brasil e a China:

"O Governo da República Federativa do Brasil e O Governo da República Popular da China.

Inspirados pela amizade entre seus povos e pelo desejo comum de ampliar a cooperação bilateral;

Tendo presente que o uso da energia nuclear para fins pacíficos é importante fator para a promoção do desenvolvimento social e econômico dos dois países;

Considerando que ambos os países realizam esforços para suprir a necessidade de seu

desenvolvimento econômico e social pelo uso da energia nuclear;

Tendo em vista o fato de que ambos são países em desenvolvimento e membros da Agência Internacional de Energia Atômica;

Convencidos de que uma ampla cooperação entre os dois países nos usos pacíficos da energia nuclear contribui para o desenvolvimento de suas amistosas relações de cooperação;

Convieram no seguinte:

Artigo I

As partes contratantes, conforme o estabelecido no presente acordo, cooperarão nos usos pacíficos da energia nuclear com base no respeito mútuo à soberania, na não interferência nos respectivos assuntos internos, na igualdade e benefício mútuo.

Artigo II

Sujeito ao presente acordo, os campos de cooperação entre ambas as partes poderão incluir:

A) Pesquisas básicas sobre os usos pacíficos da energia nuclear;

B) Pesquisa, projeto, construção e operação de centrais nucleares e reatores de pesquisa;

C) Prospecção e processamento de minérios e urânio;

D) Fabricação de elemento combustível;

F) Produção e aplicação de isótopos radioativos;

G) Outras áreas de interesse mútuo.

As modalidades de cooperação entre as duas partes poderão incluir:

A) Intercâmbio e treinamento de cientistas e técnicos;

B) Realização de simpósios e seminários;

C) Fornecimento de consultoria e serviços técnicos;

D) Intercâmbio de informações científicas e técnicas e de documentação;

E) Outras formas de cooperação consideradas apropriadas por ambas as partes.

Artigo III

A cooperação no quadro do presente acordo será implementada entre os governos de ambas as partes ou por agências competentes por esses designadas. O conteúdo específico, o alcance e outros pormenores da cooperação serão estipulados em ajustes específicos a serem concluídos pelas partes.

Artigo IV

As partes contratantes poderão fazer livre uso das informações intercambiais no quadro do presente acordo, com exceção daquelas para as quais a parte fornecedora tiver estabelecido condições ou reservas concernentes ao seu uso ou disseminação.

Artigo V

Materiais nucleares e equipamentos necessários para a implementação de seus respectivos programas ou de programas conjuntos para uso pacífico da energia nuclear poderão ser transferidos entre as partes contratantes nos termos do presente acordo. Os materiais nucleares e equipamento transferidos não deverão, contudo, ser transferidos além do território ou jurisdição da parte que os receber, a não ser que ambas as partes assim o consistam.

Artigo VI

Todo o material ou equipamento fornecido nos termos do presente acordo por uma parte à outra, ou o material obtido pelo uso desse material ou equipamento, ou o material utilizado no equipamento fornecido nos termos do presente acordo, só deverá ser utilizado com finalidades pacíficas e não deverá ser usado para a manufatura ou desenvolvimento de armas nucleares ou para qualquer finalidade militar. As partes contratantes se comprometem a solicitar à Agência Internacional de Energia Atômica a aplicação de salvaguardas em relação aos materiais nucleares ou equipamento transferidos nos termos do presente acordo, ou em relação a material especial fissionável obtido pelo uso dos materiais e equipamentos acima referidos.

Artigo VII

Cada uma das partes deverá tomar as medidas necessárias para manter, em seu território, proteção física adequada dos materiais nucleares e equipamentos nos termos do presente acordo.

Artigo VIII

As partes contratantes realizarão todos os esforços necessários para apoiar e promover a cooperação científica e técnica entre as diferentes agências e instituições de ambos os países no campo dos usos pacíficos da energia nuclear.

Artigo IX

As partes contratantes tomarão as medidas necessárias para facilitar a efetiva implementação do presente acordo. As partes contratantes realizarão, por solicitação de qualquer uma delas, consultas sobre a implementação do presente acordo, desenvolvimento da cooperação e outros assuntos de interesse mútuo, relativos à cooperação internacional no campo dos usos pacíficos da energia nuclear.

Artigo X

1. O presente acordo entrará em vigor na data da segunda notificação pelas partes de que foram cumpridas todas as respectivas formalidades legais requeridas para a entrada em vigor de um tal acordo, e ficará em vigor durante o período de quinze (15) anos, e assim sucessivamente e de forma automática a cada cinco anos, salvo se uma das partes notificar, por escrito, à outra sua intenção de denunciá-lo com um ano de antecedência da data de sua expiração.

2. Os ajustes específicos concluídos conforme o artigo III do presente acordo não serão afetados pela expiração do presente acordo. No caso em que o presente acordo seja denunciado, os dispositivos do artigo V, VI e VII permanecerão válidos enquanto qualquer material e instalação transferida nos termos do presente acordo permanecer no território ou sob jurisdição da parte que os receber.

3. Se necessário, o presente acordo poderá ser modificado a qualquer momento através de consultas realizadas entre as partes contratantes. A modificação entrará em vigor na data da segunda notificação de que as respectivas exigências legais foram devidamente satisfeitas.

Feito em Pequim, aos onze de outubro de 1984, em dois exemplares originais, nos idiomas português e chinês, sendo ambos igualmente autênticos".

D – INTERVENÇÃO NA AMÉRICA CENTRAL

Carlos Fuentes

Em 15 de julho de 1985, o escritor mexicano Carlos Fuentes fez uma conferência no Colégio Mount Saint Mar's, de Los Angeles, Califórnia, com o título "Derecho a la Intervención? Latinoamerica, Entre el Balance y la Violencia" que teve grande repercussão em muitos países da América Latina nos quais a Embaixada do México fez uma ampla distribuição.

"Los Estados Unidos y la América Latina comparten un continente de enormes contrastes y vastas desigualdades. Todos y cada uno de los países latinoamericanos son naciones en desarrollo. Los Estados Unidos son una nación desarrollada: la más desarrollada del mundo, la más fuerte en términos militares y económicos, aunque no, desafortunadamente, la más sabia en términos políticos.

Igual que la América Latina, los Estados Unidos han conocido la revolución y la guerra civil. Casi siempre, sin embargo, los norteamericanos se han mostrado capaces de negociar sus assuntos internos. Ojalá que esta misma capacidad estuviese presente en sus relaciones con la América Latina.

Imaginemos por un instante que la América Latina haya poseído el poder de determinar el resultado de la guerra civil norteamericana, interviniendo decisivamente a favor de las fuerzas del Sur. No deseaban otra cosa los conservadores latinoamericanos. De haber realizado su deseo, habrían frustrado el diseño nacional de la historia norteamericana.

Esta frustración es precisamente la que sentimos nosotros cuando los Estados Unidos abusan de su tremendo poder y sofocan la voluntad nacional de Guatemala o Chile, de Cuba o Nicaragua, derrocando a sus gobiernos o empujándolos a alianzas y dependencias con la Unión Soviética.

Estos errores deberían evitarse, pero no podrán evitarse mientras los Estados Unidos no reconozcan el derecho de cada país latinoamericano, grande o pequeño, a determinar sus propias políticas internas y externas, sobre todo, y especialmente, si esas políticas no coinciden con las de la superpotencia continental.

Pero el mundo ha cambiado desde que Jacobo Arbenz fue derrocado por los generales y la CIA en Guatemala en 1954, o desde que Salvador Allende fue desestabilizado por la administración Nixon y luego asesinado por los generales en 1973.

La América Latina no va a aceptar una intervención militar más de los Estados Unidos, directa o indirecta.

La resistencia a una nueva intervención norteamericana en Latinoamérica es lo único que puede unir a pueblos y gobiernos en todo el hemisferio.

En la actual política de la administración Reagan contra Nicaragua, los gobiernos inde-

pendientes de la América Latina ven una amenaza contra su propia soberanía.

Si no nos sometemos a los dictados de Washington, ?también nosotros seremos castigados con embargos comerciales, atacados por mercenarios presentados como "luchadores por la libertad" y denunciados como estados antidemocráticos donde sólo los Estados Unidos tendrían títulos para supervisar eleccciones libres y enseñarnos, como Woodrow Wilson en 1914, a "elegir buenos hombres"?

Los pueblos de la América Latina no están dispuestos a soportar esto una vez más. Y los goviernos civiles que no sigan a sus pueblos serán rebasados por regímenes militares o desafiliados por convulsiones de rebeldía.

El destino de los nuevos regímenes democráticos —el gobierno de Alfonsín en Argentina; el de Sanguinetti en Uruguay; la presidencia de Alan García en el Perú; la transición hacia elecciones directas y gobiernos civiles en el Brasil— puede ser quebrado por este doble handicap: La intolerable invasión de un territorio latinoamericano y el aplazamiento constante de los verdaderos problemas, que son económicos y sociales, no bélicos.

No hay un solo aspecto del conflicto centroamericano que no pueda ser resuelto rápida, inclusive discretamente, con medios diplomáticos y lo que, en otras partes del mundo, se llama "el compromiso constructivo" que los Estados Unidos le reservan a sus amigos sudafricanos pero le niegan a sus amigos latinoamericanos.

Cuba y Nicaragua son minorías, no amenazas, y representan el inevitable ascenso de sociedades marginales, no necesariamente de sociedades totalitarias.

Dado que, como Fidel Castro lo está demostrando en estos momentos, estas nuevas naciones, tarde o temprano, deberán integrarse a la realidad de las relaciones económicas globales, ?qué se gana con hostilizarlas, cercarlas y armar contras, en vez de atraerlas y apresurar el día de su presencia económica y política normal en el mundo?

A todos nos interesa entender y aceptar el cambio y la rápida construcción de instituciones en pequeños países que nunca han tenido la oportunidad de crear sus propios resortes nacionales de poder.

Estas naciones deben ser dejadas en paz para definir sus problemas, agotar sus pleitos de familia y alcanzar el mínimo respeto propio que la historia, y la intervención constante de los Estados Unidos, les ha negado.

?No puede una nación tan poderosa como los Estados Unidos, acompañada por sus amigos en este hemisferio y sus aliados en Europa, proponer contribuciones racionales a los problemas del área y ofrecerles a sus países un trato mejor que el de los soviéticos?

Pero si la respuesta de los Estados Unidos a las revoluciones en este hemisferio es la *hostilidad, la revolución se hará más radical, buscará la alianza con* la URSS *como un imperativo* de seguridad, y dividirá a la sociedad norteamericana frente a temas como la ayuda a la contrarrevolución y la posibilidad de la invasión armada.

Sobre todo, ensanchará la posibilidad misma de la guerra mediante actos de violencia incontrolables en fronteras sumamente volátiles.

Nadie está totalmente exento de culpa en estas situaciones; no creo en la inocencia política. Pero lo importante es resolver problemas, no ignorarlos durante décadas y luego exacerbarlos en unos cuantos meses.

La solución centroamericana está allí, se llama diplomacia e imaginación política, le está siendo ofrecida a los Estados Unidos por países amigos de los Estados Unidos y es una solución latinoamericana a un problema latinoamericano.

Si los Estados Unidos no apoyan seriamente esta solución, en vez de alabar retóricamente a Contadora y desmentirla con actos de fuerza, pronto los Estados Unidos se verán excluidos de la dinámica política de la América Latina.

Castro está demonstrando que puede reingresar a la América Latina de acuerdo con sus

propias condiciones, pasando por alto las condiciones impuestas por washington desde la presidencia de Eisenhower. La América Latina ha tomado nota de este hecho y compara sus propias iniciativas de paz con la constante contradicción del gobierno de Reagan entre lo que dice y lo que hace en Centroamérica.

Desde el momento en que Nicaragua anunció su decisión de firmar el Acta de Contadora, los Estados Unidos han buscado todas las excusas para posponer, debilitar y aun sabotear el acuerdo centroamericano: el Ulises norteamericano debía moverse libremente por la región, en tanto que la fiel Penélope de Contadora debía deshacer cada noche lo que hizo de día.

A partir de ese momento, el espacio de la negociación en la América Central, se ha reducido constantemente.

Los Estados Unidos rehusaron la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

Las conversaciones bilaterales entre Nicaragua y los Estados Unidos en Manzanillo fueron suspendidas.

Honduras, El Salvador y Costa Rica fueron presionados y advertidos de su situación de estados clientes de Washington.

Las tensiones militares en el istmo se agigantaron.

El apoyo a los contras y la aprobación de partidas millonarias por el congreso de los Estados Unidos minaron aún más el suelo de la negociación y provocaron la esperada reación nicaragüense: buscar más armas para oponerse a las contras.

Un embargo comercial que nadie respeta pareció simbolizar la inutilidad de la hostilidad de Washington hacia Managua.

Las racionalizaciones de esta hostilidad cambiaron. La imposibilidad de demostrar públicamente la presencia de Nicaragua en la guerra civil salvadoreña, transformó la justificación intervencionista: ya no el paso de armas, sino "la democracia en Nicaragua".

Este es un tema, como todos lo sabemos, que preocupó profundamente a Jeane Kirkpatrick, Norman Podhoretz y otros conservadores norteamericanos durante los cuarenta y ocho años del somocismo. Durante ese tiempo, los actuales paladines derechistas de la democracia nunca le pidieron a los Somoza lo que hoy le piden a los Sandinistas, como nunca se lo pidieron a los militares argentinos o a Pinochet.

La administración Reagan se ha dado a sí misma el privilegio divino, paralelo al de la Unión Soviética en su propia esfera de influencia, de intervenir en las vidas de sus vecinos, violentarlos y decidir quién debe gobernarlos.

Los contras nicaragüenses son dirigidos por el Coronel Enrique Adolfo Bermúdez, de la Guardia Nacional de Somoza. Reagan, en perpetua escalada retórica, los llama "luchadores por la libertad", herederos de Bolívar y "equivalentes morales" de Washington y Jefferson.

Pero en Centroamérica no hay Jeffersons, porque nada en la cultura autoriza semejante figura.

Lo que hay son muchos nuevos Bolívares que defienden a su país de una invasión extranjera como lo hizo Juárez contra los franceses en México en 1862 y como lo hizo Sandino contra los infantes de marina en Nicaragua en 1927.

Lo que hay, como en toda revolución, incluyendo la norteamericana, son muchos contrarevolucionarios que quisieran restaurar el orden anterior que tan cómodo les resultaba: los contras son los ejércitos de Benedict Arnold, no los de Jorge Washington.

Lo que hay son emigrados, como los que hyeron de los Estados Unidos en 1780, de Francia en 1790 o de México en 1911.

Lo que hay son eternos rebeldes como Edén Pastora que acabarán por combatir a los contras si los contras ganan, y hay algunos hombres de buena fe como Arturo Cruz y Edgar Chamorro. Su desilusión está a la vista. Chamorro ha confiado al New York Times que su

experiencia como líder rebelde le convenció de que los contras no pueden contribuir a la democratización de Nicaragua: son —dice Chamorro— antigos guardias nacionales que intimidan o asesinan a quien se atreve a oponerse a ellos. Y añade: están manipulados por la Agencia Central de Inteligencia, que los ha reducido a un simple frente. Y el embajador Cruz, apéndice civil de los contras, declaró la semana pasada en Londres que ningún nacionalista nicaragüense puede aceptar que Nicaragua sea bombardeada o invadida por los Estados Unidos. Sus camaradas militares no piensan como él.

No hay Jeffersons en Centroamérica: hay sólo quienes están manipulados por los Estados Unidos o los que tienen la fuerza del nacionalismo de su parte. Y siempre que los Estados Unidos, nacidos de una revolución nacionalista, han intentado suprimir el nacionalismo ajeno, han sido derrotados porque le han dado la espalda a su propia herencia.

Ello me lleva a considerar dos temas que están ganando terreno en Estados Undios y que nos afectan profundamente en la América Latina.

El primero es que la democracia, definida por los Estados Unidos, y no la independencia, definida por América Latina, es el problema en Nicaragua.

El segundo —corolario de aquél— es que el apoyo a la democracia autoriza a los Estados Unidos a intervenir, directa o indirectamente, a fin de "restaurar" la democracia en un país extranjero.

Pero la democracia, como la revolución, no es un racimo de plátanos: no puede ser exportada.

No se puede "restaurar" la democracia donde jamás ha existido antes: Nicaragua. Se puede en cambio, restaurar la democracia en Chile, donde tiene profundas raíces. No veo contras financiados por la CIA en las estribaciones de la cordillera de los Andes.

Tratemos de elevar este importante debate histórico; el tema es muy serio.

Antonio Gramsci vio en el Príncipe de Maquiavelo una utopía dinámica sobre la manera en que un Príncipe debe actuar si quiere dirigir a su pueblo hacia la fundación de un nuevo Estado.

El Príncipe maquiavélico trabaja sobre una comunidad pulverizada e incomunicada a fin de organizar su voluntad colectiva.

Gromsci hace una distinción fundamental entre la política de Maquiavelo en Italia, que ocurre en el momento de la violencia, en la ciudad-estado de los Médicis, y la política de Bodino en Francia, que ocurre en el momento del equilibrio en el estado-nación de Enrque IV y Luis XIII.

Bodino puede invocar los derechos de las clases medias —el estado llamó— porque los problemas básicos de la fundación, la unidad y el consenso nacionales han sido resueltos en Francia.

Maquiavelo debe invocar los derechos de la revolución porque todo —la integridad territorial, la unidad nacional, una sociedad sin obtáculos feudales— está por alcanzarse en Italia.

En la América Latina, líderes revolucionarios como Obregón y Calles en México en los veintes, Castro en Cuba y los sandinistas en Nicaragua, han debido identificar el momento de la violencia con el momento de la fundación, a fin de obtener la unidad territorial, la identidad nacional y la viabilidad institucional. México vivió su momento de violencia de 1910 a 1930. Cuba apenas está emergiendo de él. Nicaragua lo vive dramáticamente.

En cambio, los governantes actuales de México y Argentina, Venezuela y Brasil, Perú y Uruguay, viven el momento de Bodino más que el de Maquiavelo. Su dilema es mantener el equilibrio democrático y nacionalista a fin de no caer de nuevo en la violencia.

?Sabrán los Estados Unidos ayudar a estos gobiernos posados entre el balance y la violencia?

Las fuerzas de la democracia y del equilibrio en la América Latina son mal servidas por las doctrinas reaganistas del derecho a la intervención, que presupone que los gobiernos marxistas son malos y las guerrillas que los desafían son buenas, en tanto que los gobiernos clientes de los Estados Unidos son buenos y las guerrillas que los desafían son malas.

Vivimos en un mundo dividido en bloques. La América Latina, Africa, Asia, la propia Europa que se crea una identidad más completa para el siglo entrante, desean ir más allá de esta división, hacia un mundo más creativo, más diversificado.

Entre tanto, cada superpotencia se arroga una esfera de influencia y el derecho de hacer y deshacer gobiernos en ella. Las historias de la Europa central y de las fronteras al oriente y al sur de la Unión Soviética, pero también las historias de la América Latina, están heridas por las intervenciones de la máxima potencia regional: Rusia o Estados Unidos.

El criterio para juzgar a los gobiernos y a las guerrillas en estas zonas de influencia debe ser el grado de su sumisión a la superpotencia regional, o su independencia de ella.

Los guerrilleros afganos son luchadores por la libertad: se oponen al gobierno títere de los soviéticos en Kabul.

Pero los contras son los títeres del gobierno norteamericano y tratan de derrocar a los sandinistas, que son el primer gobierno nicaragüense que no recibe órdenes de Washington.

Si alguna vez Lech Walesa llegase al poder en Polonia, su primera preocupación no sería la democracia, sino la independencia de Moscú. Lo mismo vale para Nicaragua: el problema no es la democracia si primero no hay independencia.

No se puede tener una democracia si no se tiene una nación y no se puede tener una nación si no se tiene independencia.

Indepecia de Washington, pero también de Moscú.

El problema es la independencia, y este es el obstáculo a la paz en Centroamérica: falta de independencia, afirmación de independencia, negativa de independencia.

El quid pro quo de la paz en América Central es: dejamos de ser protectorados norteamericanos, pero no nos convertimos en protectorados soviéticos. Nos convertimos, en cambio, en socios comerciales, culturales y económicos de todos los continentes, de todos los bloques. Y si nadie nos amenaza militarmente, no tenemos por qué importar armas de ningún bloque.

Los norteamericanos deben prometer no intervención. Nosotros debemos prometer no alineamiento. Ambos debemos prometer cooperación.

?Por qué resulta esto tan difícil de aceptar?

?Y quién puede creer realmente que la paz se alcanzará, no mediante concesiones diplomáticas, sino mediante actos de violencia en aumento?

Los generales norteamericanos Vessey y Nutting ya han advertido que una invasión de Nicaragua no sería Granada ii. Managua sería tomada, los contras tomarían el poder, los demócratas entre ellos serían purgados, la esencial y sumisa dictadura somocista sería restaurada. ?Quién estará allí, entre los contras, para prevenirlo? Nadie.

Los sandinistas están perfectamente preparados para enfrentar una invasión y luego exacerbar una guerra de guerrillas contra el invasor. Los Estados Unidos, de nueva cuenta, se hundirían en un pantano. ?Sólo el regreso de jóvenes cadáveres convencerá a los norteamericanos, una vez más del error de su política actual, de las oportunidades perdidas?

Un baño de sangre y luego una guerra prolongada: Nicaragua tiene una cultura y un pueblo: Nicaragua, finalmente, no puede ser tomada.

La invasión de Nicaragua no sólo abriría una brecha que tomaría décadas cerrar, entre la América Latina y los Estados Unidos. No sólo sería un insulto intolerable a la capacidad de negociación y a la independencia latinoamericana, también rasgaría la textura social de nuestras naciones.

Los espacios para la diplomacia deben ser ensanchados, y los de la guerra reducidos.

Las conversaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua deben reanudarse en Manzanillo, a fin de que los conflictos bilaterales se aereen. La mediación argentina en Manzanillo debe ser bienvenida.

El Acta de Contadora debe ser aprobada, firmada e implementada por todas las partes. Contiene las mejores fórmulas para la paz, inmediata y a largo plazo. Es una creación latinoamericana y merece el respeto de los Estados Unidos. Suscribirla, indica el secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda, "alentaría la distensión y la seguridad regionales".

Las democracias amenazadas de Sur América —Argentina y Brasil, Uruguay, Ecuador y Bolivia— manifestarán sin duda un apoyo aún más activo a Contadora, a fin de que el Acta sea universalmente vista como la expresión de la voluntad independiente de la América Latina a favor de la paz y la cooperación en Centroamérica.

Yo les pido a mis amigos norteamericanos que no cambien a sus amigos latinoamericanos por satélites. No desprecien o presionen a sus amigos. No nos digan que prefieren tener satélites a tener amigos, porque el amigo respeta, pero el satélite engaña.

La Comunidad Económica Europea, ahora una gran comunidad de 320 millones de personas con el ingreso de las democracias ibéricas —más habitantes que los EE.UU. o la URSS— debe ofrecer a la América Central una opción económica y moral más amplia que la de las dos superpotencias.

El embargo impuesto por los Estados Unidos a Nicaragua debe terminar cuanto antes: nadie lo secunda; abochorna a todos.

El apoyo a los contras debe terminar: es inmoral, es ilegal, y sólo él obedece a la descripción reaganiana de guerrillas armadas, financiadas y dirigidas políticamente por un poder foráneo contra una nación independiente desde bases en otros países.

Las repúblicas centroamericanas deben ser dejadas en paz para resolver sus conflictos históricos, sin interferencias foráneas. Como lo dijo recientemente el presidente de México, Miguel de la Madrid, los procesos internos de reconciliación nacional y los diálogos correspondientes entre los grupos al interior del país centroamericano son cuestiones que escapan a la naturaleza de Contadora, fundada en el principio de no intervención.

El Salvador debe tratar con sus guerrillas nativas.

Y Nicaragua debe tratar con el gobierno norteamericano acerca de las guerrillas manejadas por Washington contra Managua.

Esto requiere un acuerdo bilateral con el titiritero: Managua no tiene por qué negociar con los contras, como Juárez no tuvo por qué negociar con Maximiliano. Corresponde al amo acallar a sus perros y devolverlos a las perreras.

Lo que los sandinistas sí pueden hacer deberá ocurrir dentro de Nicaragua y esto es propiciar acciones que disminuyan las tensiones entre el gobierno y la prensa, la Iglesia, el sector privado, los grupos étnicos como los miskitos y, en general, la oposición nacionalista que no ha colaborado con la contra o con los norteamericanos.

Esto es algo —estoy seguro— que gobierno popular de Nicaragua, legítimamente electo, tratará pronto y con seriedad, no para divertir a Washington o darle gusto a los contras, sino porque sirve a Nicaragua y sirve a los amigos de Nicaragua y el destino de Nicaragua en América Latina y en el mundo.

Pero, al cabo, también los Estados Unidos tienen una obligación para con su propio futuro en este hemisferio y hoy las cosas se están moviendo de tal manera que los norteamericanos podrían quedar excluidos de la dinámica de las Américas. ?Han pensado en ello los incondicionales de Ronald Reagan en América Latina?"

E – 25 ANÕS DEL BANCO INTERAMERICANO DE SESARROLLO

Felipe Herrera

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, fundado em grande parte sob o impulso da "OPERAÇÃO PANAMERICANA" do Presidente Juscelino Kubitschek, comemorou 25 anos no mês de outubro de 1985.

Várias cerimônias realizaram-se em Washinton, das quais participaram, alem do Presidente atual do Banco, Licenciado Ortiz Mena, o seu primeiro presidente, Felipe Herrera, e o Dr. Cleantho de Paiva Leite que foi o representante do Brasil na Conferência que elaborou os Estatutos do BID, Presidente da Comissão Preparatória e primeiro Diretor Executivo do Brasil naquela instituição (1961-1965).

A proposito do aniversário do Banco, o Presidente Felipe Herrera fez a seguinte exposição durante seminário organizado em Caruaru, Pernambuco, pelo Centro de Alternativas de Desenvolvimento com patrocinio da Fundação Dag Hammarskjold:

"La presencia, experiencia y proyecciones del Banco Interamericano de Desarrollo con motivo de haber transcurrido en 1985 un cuarto de siglo para la Institución en el escenario regional e internacional, ha transformado este aniversario en un acontecimento de profunda transcendencia.

A partir de 1974 y hasta hace poco tiempo, la importancia relativa del financiamiento público internacional para los países latinoamericanos parecía progresivamente perder su gravitación frente a nuevas tendencias de la economía mundial. En efecto, el crecimiento de la liquidez monetaria internacional – consecuencia del nuevo régimen de precios del petróleo – concentra en la banca privada internacional una desconocida gravitación, en términos absolutos y relativos. Sin embargo, como consecuencia de la persistencia de un extendido proceso de recesión mundial pareciera, nuevamente, que muchos de nuestros países encuentran la respuesta a sus necesidades en organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

A mi entender, las experiencias de los últimos 25 años en América Latina, llevan a la convicción que, aun cuando la participación privada en el campo internacional es un decisivo factor dinámico y de eficiencia, no puede desconocerse u olvidase que el financiamiento público internacional, desde cualquiera de sus perspectivas, sigue constituyendo un decisivo factor de cooperación para los problemas contingentes y para ciertos sectores essenciales del progreso y la estabilidad del Continente. Es por esa circunstancia que, al preparar estas líneas, estoy cierto que la temática pasada y presente que analizo sigue y seguirá teniendo plena vigencia.

La reciente reunión de la Asamblea de gobernadores del Banco en Viena fue un homenaje a la existencia y labor de la Institución. Personalmente, me he sentido profundamente emocionado por los destacados homenajes que recibiera como primer Presidente del BID (1960-1970) a través de los discursos del Presidente de esa Asamblea, el Ministro de Finanzas de Austria, y de mi amigo y sucesor Antonio Ortiz Mena, quien expresara lo siguiente: "La celebración de este aniversario constituye también una oportunidad para recordar a los hombres y mujeres que, como don Felipe Herrera, aportaron una dosis generosa y extraordinaria de imaginación y vocación de servicio público internacional para interpretar y plasmar en realidades perdurables las trascendentales decisiones de colaboración recíproca adoptadas por los países del Hemisferio".

ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL BID

Pocos años después de terminar la Segunda Guerra Mundial, los países de América Latina se ven pospuestos en las perspectivas de cooperación financiera de mayor volumen, especialmente por la gran prioridad que, en la escala internacional, se dio a la reconstrucción de Europa y al desarrollo económico africano y de algunas regiones asiáticas. También se manifiesta en el Continente una crítica generalizada en quanto a la rigidez de las políticas operativas de las fuentes públicas existentes. Ambas insatisfacciones, unidas a la antigua aspiración de contar con un sistema financeiro regional propio, son las que transforman en bandera de lucha, en los foros económicos interamericanos, la creación de un banco regional. Esta aspiración no es compartida por los gobernantes norteamericanos de esos años, que no consideran pertinente crear mecanismos nuevos, sino más bien la utilización adecuada de los recursos ofrecidos por el capital privado y por Eximbank y el Banco Mundial.

La iniciación del Plan Marshall, en 1947, alentó la esperanza de que Estados Unidos, emulando el programa anunciado para Europa, pronto canalizaría importantes recursos para el desarrollo latinoamericano. Al no cumplirse esas expectativas, un sentimiento de frustración se puso de manifiesto en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, en 1948. En ella, los países de la región expresaron su insatisfacción con respecto al volumen de recursos que les asignaban los organismo públicos, tanto bilaterales como multilaterales. Para rectificar esta situación se volvió a plantear la idea de crear un Banco Interamericano. En marzo del año siguiente, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) concluyó un estudio en el cual analizaba los argumentos en favor y en contra de la creación de un organismo financeiro regional, sin pronunciarse sobre el tema. Más adelante, en las sesiones extraordinarias celebradas en marzo y abril de 1950, dicho organismo adoptó una resolución que declaraba: "en las circunstancias actuales, no parece factible o aconsejable la creación de instituciones de esta naturaleza".

En la Conferencia Económica Especializada, efectuada en *Quitandinha (Pretrópolis), en noviembro de 1954,* América Latina presentó, por primera vez, algunas ideas concretas acerca de las formas que debería revestir la cooperación económica interamericana. A pesar de que en la reunión prevaleció un ambiente de excepticismo frente a la viabilidad, por lo menos en el corto plazo, de la institución propuesta, se resolvió constituir una comisión de expertos, integrada por representantes de los bancos centrales de nueve países latinoamericanos, para que elaborara y presentara a la OEA, en un plazo de seis meses, un proyecto de creación de una entidad financiera regional. El grupo de expertos señalado se reunió en Santiago de Chile, durante el mes de febrero de 1955, y preparó un proyecto de Estatutos que se remitió a la CIES, con el objeto de que este organismo realizara las consultas del caso con todos los países miembros del sistema interamericano. Si bien este proyecto no tuvo consecuencias inmediatas, y la idea de crear un banco interamericano no volvió a debatirse

hasta dos años después, la reunión de Santiago tuvo el mérito de proporcionar un marco adecuado para que esta antigua aspiración latinoamericana fuera objeto de reflexión sistemática.

En la Conferencia Económica de la OEA, celebrada en Buenos Aires entre agosto y septiembre de 1957, se inició un proceso de cambio en las relaciones interamericanas que culminó con la Operación Panamericana, propuesta por el Presidente de Brasil, *doctor Juscelino Kibitschek* y respaldada por todos los países miembros del sistema. La Operación Panamericana constituyó un antecedente decisivo para la creación del BID, no sólo porque incluía un mecanismo de esta especie entre las medidas concretas cuya adopción proponía, sino también porque influvó para que Estados Unidos decidiese reexaminar su política de cooperación al desarrollo económico y social de América Latina.

En tal sentido, se debe recordar que el Presidente Eisenhower, al proponer la creación de una Agencia de Desarrollo Regional para el Medio Oriente, con la participación financeira de su país, había aceptado la posibilidad de incorporar instrumentos regionales de desarrollo dentro de los esquemas globales ya existentes. El 12 de agosto de 1958, en una una sesión especial del CIES, el sub-secretario de Estado, señor Douglas Dillon, anunció que los Estados Unidos estaban preparados para participar en una organización financeira regional como la propuesta para América Latina, lo que coincidió con la convocatoria a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que debía celebrarse en septiembre de 1958, con el objeto de analizar los planteamientos en que se fundaba la Operación Panamericana. En esa oportunidad se expresó el apoyo de los países del sistema interamericano a la operación propuesta por el Presidente Kubitschek y, como uno de los pasos inmediatos, se constituyó un grupo de expertos encargados de negociar el convenio constitutivo del nuevo organismo financiero regional. Con esta decisión se abría la última etapa en el camino hacia la creación del BID.

Como ya se ha expresado, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo hizo realidad la antigua aspiratión de los países latinoamericanos de contar con un instrumento financiero de carácter regional en cuya gestión ellos tuvieran participación efectiva. El largo proceso de gestación del Banco pone en evidencia los esfuerzos realizados para conciliar, en la institución proyectada, sus características latinoamecanas y sy plena incorporación en el sistema interamericano. Regionalismo y Multilateralidad definen, por lo tanto, el carácter y la esencia del nuevo organismo. Las originales características regionales del BID fueron ampliadas a partir de 1976, transformando la entidad en una *organización internacional* con el ingreso a la Institución de Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Israel, Japón, los Países Bajos, Alemania Occidental, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Yugoeslavia y Portugal.

En lo personal, especialmente en mi calidad de Gerente General del Banco Central de Chile y luego, como Director Ejecutivo del FMI, en representación del "Cono Sur", me correspondió la honrosa tarea, en nombre de mi país, primero, y luego, de otras naciones hermanas, participar en la promoción de la iniciativa hasta ser miembro de la Comisión redactora y organizadora del BID, todo ello, entre 1954 y 1959, para luego ser honrado, en la Primera Asamblea de Gobernadores del BID, celebrada en San Salvador, enero de 1960, con la elección como Presidente de la Institución, cargo para el que fuera reelegido en 1964 y 1968.

Al agradecer mi nombramiento en San Salvador, me permití expresar lo siguiente, en relación al desafío que todos teníamos por delante: "La dimensión y calidad del Banco estarán determinadas, por una parte, por los factores humanos y de organización y, por otra, por el volumen de los recursos disponibles y de las modalidades con arreglo a las cuales éstos se aprovecharán. El éxito del Banco dependerá fundamentalmente de los hombres que lo

manejen. Tenemos que esclarecer el verdadero alcance del Banco Interamericano y destacar que sólo comienzos serenos, fundamentados y con claridad de objetivos, permitirán a la institución crecer e ir asumiendo mayores responsabilidades. Necesitamos que quienes tanto esperan de nosotros, nos otorguen tiempo y buena voluntad en este período de formación y crecimiento. Con viva preocupación buscaremos los medios nás adecuados para vincular al Banco con la conciencia colectiva de nuestra gente. Se juzgó necesario que la sede de la Institución estuviera en Estado Unidos por convincentes argumentos técnicos y prácticos. Esta circunstancia, sin embargo, nos obliga a estar más alertas que nunca, recordando que el Banco existe para el servicio de América Latina; la institución y su personal deben sentirse identificados con la vigorosa y apasionante realidade latinoamericana. Debemos crear una institución sólida y eficiente que gane la confianza y atraiga el interés de los mercados de capitales; pero también debemos estar dispuestos, con la misma decisión y con el mismo convencimiento, a que el Banco viva y se desarrolle arraigado a nuestras colectividades. Las variadas motivaciones que influirán en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo y las modalidades propias del escenario en que tendrá que actuar indican lo compleja que será nuestra institución. Es ella una organización bancaria, especializada en el financiamiento regional de obras de desarrollo económico. Sin embargo, siendo un Banco, es 'algo más que un banco' ".

LA TAREA DEL BID

Como consecuencia del largo proceso de gestación y negociación a que se ha hecho referencia, el Banco Interamericano de Desarrollo fue creado con objetivos y características definidas, establecidas en su propio Convenio Constitutivo; sin embargo, fue la actividad propia del BID lo que le diera sus contornos y definiera su imagen y naturaleza, materia que trataremos de sinterizar en los párrafos siguientes.

Se debe señalar, en *primer término,* su capacidad de movilización de recursos representados no sólo por las contribuciones de los socios fundadores, sino también por aquellos fondos recogidos en otros países desarrollados. Al considerar este punto debemos subrayar las mejores perspectivas que ofrece un entre regional para coadyuvar, con los países recipientes de la ayuda, a gestar y contribuir con contrapartidas locales adecuadas. La experiencie del BID ha sido muy exitosa en este sentido, ya que por cada unidad de moneda extrajera prestada se han comprometido fondos locales equivalentes, por lo menos al doble. Obviamente, en este proceso de estimular la inversión local, en función del aporte externo, se tiende a una mejora de todo el mecanismo de ahorro-inversión en los países en vías de desarrollo, tanto en su perspectiva pública como privada.

En *segundo lugar,* es evidente que ha habido campos de acción cubiertos en forma efectiva por esta institución, que en el período de su creación no tenían respuesta en otras fuentes. Especialmente, debemos mencionar:

– La *promoción del desarrollo equilibrado del continente,* a cuyo objeto, en su proyección geográfica, se han adoptado políticas tendientes a dar atención prioritaria a los países de menor desarrollo relativo y a las zonas rezagadas dentro de una misma nación. También en *El Salvador,* me permití plantear mi criterio al respecto en los siguientes términos: "Es un hecho que en nuestro continente, formado por naciones y regiones en proceso de desarrollo, existen áreas que, por complejas razones, están más atrasadas que otras. En nuestra concepción de la unidad económica de América Latina, esta realidad no nos puede dejar indiferentes. Tal como en el marco de la economía nacional, el retraso de una parte del territorio puede crear serios problemas a toda la colectividad, así también en el continente, zonas o naciones de notorio subdesarrollo pueden significar peligrosos desajustes y tensiones

para el futuro económico, político y social de nuestra comunidad de naciones. Debemos pues, y de acuerdo con los recursos disponibles y las modalidades de nuestros estatutos, dar preferencia a la solución de estos problemas. No olvidemos que no hemos creado una institución para naciones aisladas, sino para un continente en su vigoroso conjunto".

— El fortalecimiento de la *infraestructura física regional,* en vista de que las diferencias existentes limitan severamente el rendimiento de cualquier inversión reproductiva. Por eso, un alto porcentaje de la cartera del Banco ha estado constituida por préstamos dedicados a este campo, ya que sin una red articulada de transportes y telecomunicaciones y una explotación más intensa de los recursos energéticos, se acentuaban las tendencias deformantes de un desarrollo centralizado en pocos polos desconectados entre sí, lo que dificultaba la conquista de la América interior y los procesos de integración regional y nacional.

— El financiamiento internacional del *sector agropecuario* había sido desatendido hasta la creación del Banco, cuya acción en este campo ha tenido por lo tanto un valor pionero y promovional. Las operaciones aprobadas para proyectos de riegos, diversificación agrícola, desarrollo ganadero, sanidad animal y comercialización, hacen del BID el principal proveedor de capital externo para el desarrollo agrícola de América Latina.

— El apoyo decidido al *sector industrial* mediante el financiamiento masivo en favor de empresas nacionales, a través de préstamos globales concedidos a corporaciones de fomento y bancos industriales, y también medidante operaciones directas y el financiamiento de exportaciones intra-regionales de bienes de capital. La importancia de este último programa no se puede medir sólo por las cifras de intercambio conseguido, sino más aún por su efecto promotor. También ha constituido un estímulo para la industria latinoamericana la adquisición, con recursos provenientes de los préstamos del Banco, de bienes y servicios en países latinoamericanos; gran parte de ellos han sido proveedores de sus bienes y servicios en proyectos financiados por el Banco. En el discurso mencionado — al hacerme cargo de la primera presidencia del Banco —, destaqué lo siguiente: "Doy grande importancia, en la práctica de las operaciones del Banco, a las posibilidades que éste tiene, de actuar a través de organismos nacionales destinados a ayudar al financiamiento del desarrollo económico, sean corporaciones de fomento, bancos de desarrollo, bancos agrícolas o industriales y entidades financieras similares. La experiencia de estas organizaciones y su conocimiento de la economía y de las necesidades de sus respectivos países, pueden transformarlas en hábiles canalizadores de parte de los recursos del Banco. Existen importantes áreas atendidas generalmente por empresas privadas, medianas y pequeñas, en que podemos concurrir con nuestros fondos y multiplicar sus proyecciones. En este sentido es en el campo agropecuario y en el de la industrialización donde nuestra acción tal vez pueda ser de necesidad y resultado máximos. Para estos fines debemos buscar también el apoyo de fuentes privadas de financiamiento local, especialmente a través de entidades de capitalización y bolsas de valores. Los conceptos anteriores nos permiten prever que la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo con los organismos de fomento, con la banca privada y central y con los mercados financiero de cada país, será naturalmente muy estrecha".

— El apoyo decidido al *desarrollo rubano* para hacer frente al intenso proceso de concentración en las ciudades latinoamericanas como consecuencia de la modernización del agro y del avance de la industrialización. El Banco ha atribuido gran importancia a la cooperación financiera, técnica e institucional para promover al creación y el mejoramiento de la infraestructura en los países miembros.

— El apoyo financiero a la *educación y el adiestramiento avanzados,* en razón de que la capacidad tecnológica constituye uno de los factores más dinámicos para el desarrollo. Por tal motivo, el Banco se ha asociado al esfuerzo de los países latinoamericanos para

aumentar la capacidad y mejorar la calidad y la eficiencia de su educación universitaria y técnica. Las operaciones del BID se han dirigido principalmente a reforzar las esferas académicas de mayor efectividad en la formación de recursos humanos para las actividades productivas, y a introducir o consolidar reformas sustantivas en la organización de las instituciones educativas y en la metodología de la enseñanza, de la investigación científica y de la tecnología.

— Se debe subrayar la importancia de un banco regional en cuanto a la creación de una infraestructura institucional para el desarrollo. La acción prestamista sirve de estímulo a todo el proceso de planificación, que tiene una interesante evolución en el decenio de 1960, como asimismo a la creación y el mejoramiento de organismos de "fomento" de diversa naturaleza. Es un hecho también que un organismo regional sirve como una verdadera universidad para el desarrollo, no sólo por el intercambio de experiencias entre sus funcionarios, sino también por la proyección de los mismos en posiciones claves en sus respectivos países al abandonar sus servicios.

PROYECCIONES INNOVADORAS DEL BID

En toda esta labor esquematizada en las líneas anteriores, se ha tratado de actuar con un criterio estrictamente pragmático, armonizando la inversión económica con la inversión social, los financiamientos "duros" de proyectos altamente reproductivos con los financiamientos "blandos". Se ha procurado atenuar el desequilibrio entre los países con distintos niveles de desarrollo, y aún entre zonas de desarrollo desigual dentro de un mismo país. Pragmáticamente se intentó superar la barrera entre el sector público e el sector privado, teniendo para ello como norma fundamental la decisión de los propios gobiernos: apoyando al Estado y al empresa pública, si en su opinión eran éstos los agentes principales del desarrollo nacional; o bien a la empresa privada, si los gobiernos decidían dar esa orientación a los recursos internacionales. El criterio rector de ese sentido pragmático fue la eficiencia y la mejor utilización de los recursos. Y junto a esa interpretación fiel de los objetivos y las metas trazadas soberanamente por los propios países, se ha procurado cultivar la capacidad de innovación, requisito básico para mantener en vigencia un escenario caracterizado por la velocidad del cambio. La continua búsqueda de nuevos campos de financiamiento, desde la educación al turismo, desde la salubridad hasta el financiamiento de exportaciones o la explotación de los recursos del mar, a pesar del riesgo que estas innovaciones implican, tuvo como consecuencia que otras agencias internacionales siguieran los pasos del BID. En el citado discurso de El Salvador, me permití plantear lo siguiente: "Estas ideas nos llevan a concluir que, en la práctica, el Banco superará las distinciones artificiales que teóricamente se quiere acentuar entre sector público y sector privado. El grado de importancia de uno u otro, en la organización económica de un país, depende de su particular estructura institucional. No corresponde al Banco interferir en este sentido. La coexistencia de empresas públicas y privadas es un hecho dado en nuestras colectividades: al Banco en su política de préstamos, sólo debe interesarle el grado de eficiencia con que se manejen esas actividades y la utilidad que para ellas, y para la economía nacional en conjunto, pueda representar la utilización de sus fondos".

El crecimiento de sus "préstamos blandos" permitió al Banco lograr, rápidamente, un equilibrio adecuado entre sus operaciones de contenido social y el financiamiento de proyectos económicos que constituía su actividad fundamental. Esta original dimensión del Banco, como organismo de financiamiento del desarrollo social latinoamericano, se encuentra en embrión en las disposiciones que regulan su *Fondo para Operaciones Especiales*, establecido en su Convenio Constitutivo. Al discutirse la idea del Banco Interamericano de

Desarrollo existía ya la noción de que el desenvolvimiento equilibrado de los países de la región haría necesario atender proyectos menos convencionales o de menor productividad directa, que por su naturaleza misma requieran financiamientos en condiciones más flexibles. Sin embargo, la labor desplegada por el Banco en los sectores sociales y, con ello, las actividades del Fondo para Operaciones Especiales, se incrementaron notablemente a partir del Acta de Bogotá, suscrita al finalizar el Tercer Período de Sesiones de la Comisión Especial del Consejo Interamericano Económico y Social en septiembre de 1960, es decir, meses antes que se pusiera en vigencia el Programa de "Alianza para el Progreso" del Presidente J. F. Kennedy.

Debe subrayarse la importancia del Acta de Bogotá, que significó, para el Banco y para toda América Latina, no sólo la adopción de modalidades operativas hasta entonces desconocidas, sino también la aceptación de nuevas concepciones doctrinarias. En el documento en referencia se reconoce que el impacto de los programas de desarrollo económico en el bienestar de la población tiende a evidenciarse en el largo plazo, y, en consecuencia, propone un conjunto de medidas de mejoramiento social, principalmente en materia de desarrollo rural, vivienda, educación y salud. Al suscribirse el Acta de Bogotá, Estados Unidos anunció que estaba dispuesto a poner 500 millones de dólares al servicio de los objetivos anteriormente señalados. El Congreso de Estados Unidos asignó los recursos antes indicados en la siguiente forma: 6 millones de dólares a la Organización de los Estados Americanos para que colaborara con los países miembros en la preparación de sus planes de desarrollo; 100 millones de dolares a la International Cooperative Administration (ICA), para ser aplicados en forma de donaciones o asistencia bilateral en los campos de educación, salud pública y asistencia técnica; y 394 millones de dólares a la formación del Fondo Fiduciario de Progreso Social, que sería administrado por el BID, para apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos que estuvieran dispuestos "a iniciar o ampliar mejoras institucionales efectivas y a adoptar medidas para utilizar eficazmente sus propios recursos, con miras a alcanzar un mayor progreso social y un crecimiento económico más equilibrado". El 19 de junio de 1961, cuando el BID recién iniciaba sus actividades, se firmó el Contrato de Fideicomiso entre el Gobierno de Estado Unidos y el Banco mediante el cual se autorizó a este último a efectuar préstamos con cargo a ese Fondo en los campos de la colonización y el mejor uso de la tierra, la vivienda para sectores de bajos ingresos, el saneamiento ambiental, y la educación y el entrenamiento avanzado. El Banco fue autorizado también para suministrar asistencia técnica en relación con esos sectores. De este modo el nuevo Fondo otorgó carta de ciudadanía a los financiamientos sociales dentro de las políticas operativas de la institución.

Al principio existía cierta preocupación en torno a la posibilidad de que el Fondo Fiduciario pudiera distorsionar la visión y las actividades del Banco, apartándolo de proyectos preponderantemente económicos. Se debe recordar que en aquella época, cuando los países miembros recién habían pagado la primera cuota de sus contribuciones a los recursos ordinarios y especiales del Banco, el Fondo Fiduciario de Progreso Social representaba una considerable adición de recursos. Hoy se püede apreciar que no hubo tal distorsión y que, si bien el Banco incrementó sensiblemente su participación en el financiamiento de la inversión social en América Latina, ello se realizó sin menoscabo de la atención prestada a los sectores económicos.

EL BANCO DE LA INTEGRACI(

Como ya se ha adelantado, otra de las dimensiones del Banco que, sei bien se encontraba impl1cita en su Convenio Constitutivo, se fue desarrollando en forma gradual con el paso de los años, radica en su papel como promotor de la integración económica latinoamericana.

Aunque de alguna manera la expresión "desarrollo colectivo", contenida en la Carta básica, encerraba ya el concepto de la integración regional, las disposiciones del Convenio que definen las funciones del Banco las refieren, fundamentalmente, al financiamiento de proyectos y actividades de carácter nacional. Sin embargo, confiriendo a la acción del BID una proyección más amplia, una de esas disposiciones le asigna la misión de "cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior". Se puede decir que, si bien esos conceptos no contienen todo lo que ahora se entiende por integración económica, había en ellos un mandato que la evolución ulterior de América Latina y el propio Banco Interamericano contribuyeron a esclarecer.

Para ello, el Banco tuvo que participar en el rico proceso de clarificación intelectual en torno del significado y alcance de la integración económica regional que, como se desprende de lo expresado, sólo viene a tomar "carta de ciudadanía" a partir del inicio de la década de los 60'. En la actualidad, es frecuente oir hablar en los Estados Unidos de los "Golden Sixties" (los "dorados sesenta"); nos parece que esta definición es también particularmente aplicable al proceso de reencuentro latinoamericano y de maduración de nuevas perspectivas hacia una histórica convergencia que tiene lugar para nuestro países en la citada década.

A medida que crecía la influencia temática del Banco en el proceso de integración latinoamericana, aumentaba la inquietud por dotar a estas ideas de un "tren de aterrizaje" operativo. En la Cuarta Reunión de la Asamblea de Gobernadores, celebrada en Caracas en 1963, ya se puso en marcha un mecanismo para el financiamiento de las exportaciones intrarregionales de bienes de capital, cuyo objetivo era colocar en condiciones de competencia respecto a los proveedores de otras regiones. El programa operaba originalmente mediante el otorgamiento de líneas de crédito a organismos financieros nacionales, e inicialmente contó con una asignación de 30 millones de dólares provenientes de los recursos ordinarios del Banco. El éxito del programa se evidenció por el volumen de comercio que ha inducido; por la naturaleza de los bienes intercambiados, que innovan las corrientes comerciales tradicionales de la región, y por las mejoras institucionales obtenidas a través del mismo. La utilización de una parte de los recursos venezolanos puestos en 1975 a disposición del Banco, para ampliar los financiamientos de exportaciones regionales y la creación del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), en 1978, con sede en Panamé, constituyen, a mi entender, interesantes proyecciones de la experiencia de este programa.

La consagración definitiva del BID como Banco de la Integración data, tal vez, de la Sexta Reunión de la Asamblea de Gobernadores, celebrada en Asunción en 1965. Debemos recordar que en esa oportunidad se expresó el unánime criterio de apoyo al denominado "Documento de los 4", es decir, al informe para acelerar la creación del Mercado Común Latinoamericano que, a sugerencias del Presidente Frei, se había preparado para todos los Jefes de Estado del Hemisferio, pocas semanas, antes, por Raúl Prebisch (ILPES), Carlos Sanz de Santa María (CIAP), José A. Mayobre (CEPAL), y el autor de este artículo, em su calidad de Presidente del BID. En la parte final de dicho documento enfatizamos nuestra fe en el futuro de una América Latina integrada en los términos siguientes: "Hay que aprender a trabajar en comunidad; debemos formar la comunidad de pueblos latinoamericanos. Todavía no hemos sido capaces de afrontar esta gran tarea en medida adecuada, porque no hemos logrado desembarazarnos completamente del molde en que comenzó a operarse nuestro desarrollo en el siglo XIX. Separados entre sí, sin activas relaciones que los unieran vitalmente, cada uno de nuestros países convergía entonces en forma aislada hacia los grandes centros mundiales de la economía, la política y la cultura. Vivíamos del reflejo que esos centros irradiaban, y

ello tuvo consecuencias de profunda huella en el pasado de Latinoamérica y sigue teniéndolas en los tiempos presentes. Subsisten todavía importantes elementos de ese esquema; y se impone deshacernos de ellos frente a la evolución del mundo y las tensiones crecientes de nuestro desarrollo. Es imperioso combinar nuestras fuerzas, para superar esos y otros obstáculos que se oponen al desarrrollo latinoamericano, y concretarlas en la realización de grandes objetivos comunes. No se trata solamente de responder a las exigencias de la técnica, ni de que tengamos que trabajar en comunidad para lograr un gran espacio económico y dilatar el horizonte cultural,. científico y tecnológico. Necesitamos también hacerlo para alcanzar mayor gravitación política en el plano internacional".

La participación del Banco Interamericano hacia la Integración se tornó más eficaz a través de dos iniciativas: me refiero a la creación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y al ulterior establecimiento del Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina. La decisión de crear el INTAL se adoptó con anterioridad a la Asamblea de Governadores en Asunción, la cual resolvió "tomar nota con satisfacción del Acuerdo del Directorio Ejecutivo que creó el Instituto para la Integración de América Latina". La idea de establecer un centro de esta naturaleza había sido ya propuesta en la Reunión de ALALC celebrada en la ciudad de México en 1963. Entonces se planteó la necesidad de crear un mecanismo coordinador de las diversas instituciones de integración existentes en América Latina. Como pasara el tiempo sin que nada sucediera en ese sentido, el Banco decidió establecer una institución propia llamada a cumplir funciones de adiestramiento, investigación, difusión y asesoría en relación con el proceso de integración económica regional.

En 1966 se estableció el Fondo de Preinversión para la integración de América Latina en cumplimiento del mandato específico de la Asamblea de Governadores reunida em la ciudad de México en abril del mismo año. El Fondo se constituyó inicialmente con 15 millones de dólares, tomados de los recursos para operaciones especiales, suma a la cual, posteriormente, el Gobierno de Estados Unidos agregó 3,5 millones de dólares provenientes del Fondo Fiduciario de Programa Social. Entre los campos de acción del Fondo se contaban, ante todo, la ejecución de proyectos de infraestructura de alcance integracionista, especialmente en materia de transporte y comunicavechamiento de espacios económicos que comprendían territorios pertenecientes a dos o más países; el establecimiento o la expansión de industrias básicas que operaban para mercados multinacionales o contuvieran insumos procedentes de varios países, etc. El Fondo fue de gran utilidad para acelerar la complementación de las economías de la región, facilitando la identificación de nuevas oportunidades multinacionales de inversión. Todo lo anterior tuvo una nueva ratificación por la declaración de Punta del Este de 1967, en que los Jefes de Estado del Sistema. Interamericano reconocen la labor prioritaria que le correspondía al BID en el finananciamiento de proyectos de infraestructura multinacional con miras a seguir acelerando la unidad económica latinoamericana. Es desafío para el BID es de transformarse *efectivamente* en un "Banco de la Integración". El estudio de los préstamos del Banco, que en su conjunto no más de un 10% de los fondos comprometidos se dedican a proyectos multinacionales, nos hace reafirmar nuestra convicción que el BID debe ser un instrumento promotor de la convergencia financiera latinoamericana, proyectada en iniciativas conjuntas diversas de dos o más países.

Comentarios finales.

Obviamente, que la "ecología" financiero-política que rodea al Banco es diversa en 1985 de lo que fuera en sus etapas iniciales. Recordemos que:

— A principios de la década pasada el "interamericanismo económico", corresponde a

un nuevo concepto de la responsabilidad de los Estados Unidos frente a la América Latina; su mejor expresión, fue la "Alianza para el Progreso". A partir de 1968, el enfoque del "bajo perfil" de Nixo y Kissinger cambia las reglas del juego en el contexto de una política general de progresivo abandono de la transferencia de recursos públicos de los países industrializados hacia el Tercer Mundo.

— A principios de los sesenta, el proceso de integración y regionalización latinoamericano tiene un potente arranque con la ALALC y el Mercado Común Centroamericano. En años recientes, dicha tendencia tomó una connotación diversa, dándose más énfasis a los aspectos de convergencia sectorial. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) expresa esta realidad. El BID ha logrado una presencia permanente en estos desarrollos, financiando importantes proyectos multinacionales de infraestructura.

— En fecha reciente (mayo 1985) INTAL convocó a un seminario destinado a analizar el problema vigente del financiamiento de los organismos subregionales, con la activa participación del Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata (FONPLATA), del Banco Centroamericano de Integración Económica y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). En dicha reunión se destacó el apoyo que había dado el BID a todos los sistemas de financiamiento subregional, como asimismo las actuales dificultades de estas instituciones por las limitaciones derivadas de la situación de endeudamiento global de América Latina.

— El Banco nace en un período caracterizado para América Latina por vacilantes tasas de desarrollo, por términos de intercambio negativos y por bajas reservas monetarias. En los setenta, América Latina llega a índices de crecimiento que globalmente apuntan hacia el 6 y 8 por ciento; aumenta y diversifica sustancialmente sus exportaciones; sus reservas monetarias crecen de 3.000 a más de 30.000 millones de dólares. En este nuevo cuadro los montos de crédito que pueden proporcionar los organismos internacionales tienen para muchos países una menor trascendencia, al existir nuevas perspectivas de inversiones internas y externas, producto de las cambiantes condiciones del comercio y del financiamiento internacional. Desgraciadamente, en el curso de la década de los 70', por nuevas determinantes económicas y políticas, esa maduración hacia el "regionalismo latinoamericano" tiende a sustituirse por la acentuación de mal entendidos principios de libertad económica y de sustitución de una extendida tradición democrática. Los recientes años de la década de los 80', sin embargo, han hecho renacer las convicciones integracionistas y democráticas en América Latina, lo que, paradójicamente, en muchos casos se ha debido a las nuevas políticas que se practicaron y que condujeron al conjunto de la región a un excesivo endeudamiento financiero externo.

— En la composición interna del conglomerado latinoamericano se producen también cambios importantes que influen en la acción del BID. A principios de los sesenta, Brasil era aún considerado para los financistas internacionales como un "riesgo" (le correspondió al BID volver a abrir para este país la llave del crédito público internacional). Aun cuando Venezuela luchaba por consolidar su democracia y estimular su desarrollo económico interno, muy lejos estaba de su espectacular "boom". En Sudamérica, las condiciones prevalecientes en Bolivia, Paraguay y Ecuador, reflejaban un agudo subdesarrollo que, en estos últimos tres lustros, tiende a superarse espectacularmente. Los nuevos países del Caribe, independizados de Inglaterra y Holanda o en proceso de hacerlo, no eran parte del sistema regional y sus vinculaciones con la mayoría de las naciones latinoamericanas eran prácticamente inexistentes. Esta situación cambia: para el caso del BID se refleja en la incorporación de Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica, entre 1967 y 1969, y en las más recientes asociaciones de Guyana, Bahamas y Surinam.

— Tal como se ha dicho anteriormente, al nacer el BID, el único país industrializado que había comprometido recursos sustantivos con la Institución eran los Estados Unidos. Desde 1962, el Banco empieza a conseguir colaboración financiera de todos los países expor-

tadores de capital. En 1972, Canadá pasa a ser miembro de la Institución. A partir de 1976, 17 naciones desarrolladas extra-regionales se transforman en accionistas de la entidad, cambiando la fisonomía originaria de una creación estrictamente hemisférica que pasa a ser cada vez más "cosmopolita".

— Una de las "pruebas de fuego" para el Banco fue su acceso a los mercados internacionales de capital, lo que se consigue a lo largo de estos años, en óptimas condiciones, con el respaldo técnico de una cartera de primera categoría.

— La actividad operativa del Banco fue considerada por muchos, en sus inicios, como "heterodoxa", al superar pragmáticamente los antinomios entre préstamos "convencionales" y "blandos"; entre sector público y sector privado; entre agricultura e industria; entre inversión económica e inversión social; entre inversión y pre-inversión; entre financiamiento y asistencia técnica. EL BID fue caracterizándose así por ser el Banco Central de los Bancos de Fomento de América Latina, el Banco de la Integración, un verdadero "Banco de Ideas".

— A veces se ha criticado a un "banco manejado por sus deudores", es decir, con espíritu y mayoría latinoamericanos, atribuyéndose a la institución una supuesta "politización". Me correspondió contestar esos comentarios, al terminar mis funciones, en marzo de 1971, expresando: "Si este Banco no hubiera tenido la inquietud y la angustia de un desarrollo acelerado en América Latina con un sentido de integración y en beneficio de las mayorías, todo ello motivación política, no sería lo que es. Y como en la década de los setenta es muy probable que el cuadro pluralista de América Latina se amplíe y complique, creo que necesitaremos agudizar nuestra buena voluntad y nuestras inteligencias para poder encontrar fórmulas de coincidencia para conjugar las fuerzas centrífugas crecientes; y la única forma de lograr tal conciliación, es recurriendo a criterios políticos superiores".

Al asumir la Presidencia del Banco, en 1960, me permití definir nuestra responsabilidad frente a un Banco que al mismo tiempo *"era algo más que un Banco"*. Creo que traté de ser consecuente con esta inspiración durante toda una década según lo expresáramos al terminar mi mandato, en marzo de 1971, y al hacerle transferencia de estas funciones al nuevo Presidente de la Institución, mi distinguido y eficiente amigo Lic. Antonio Ortiz Mena, en los términos siguientes: "Quizás hoy percibamos con más claridad todo lo que intuimos hace once años cuando dijimos *que el BID era algo más que un Banco:* una gran agencia pública regional, sólidamente establecida por su prestigio técnico y su capacidad financiera, en la cual participan los países industriales pero que, no por ello deja de ser profundamente latinoamericana y cuyo objetivo último no es sólo la modernización de las estructuras productivas, no es sólo el simple crecimiento económico, *sino la elevación de los niveles de bienestar de las grandes masas latinoamericanas.* Es *algo más que un Banco* por la orientación creciente de su esfuerzo institucional hacia la promoción del desarrollo integrado de nuestros pueblos y porque se ha convertido en caja de resonancia y en vocero de los intereses de América Latina. En esta contribución que el Banco puede y debe hacer para que los países y la región en su conjunto encuentren su propia vía de desarrollo con independencia, como incitación a la audacia creadora; valga recordar una frase de ese inolvidable servidor público, Secretario General de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld: "No escudriñes el suelo antes de dar tu próximo paso: sólo aquel que mantiene sus ojos fijos en el lejano horizonte encontrará su verdadero camino".

F — DISCURSO DO PRESIDENTE SARNEY NA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU. SETEMBRO 1985.

No dia 23 de setembro de 1985, por ocasião da abertura da Quadragésima Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, o Presidente José Sarney pronunciou o seguinte discurso:

"Senhor Presidente,

Esta tribuna impõe respeito e dignidade.

É a mais alta na comunidade das Nações, onde grandes e pequenos ficam menores, porque maior é a carga da história do gênero humano exercida pela tarefa que é o barro do seu trabalho — a paz, pelos problemas que a desafiam, pelo esforço de transformar discordâncias em solidariedade.

Faz quarenta anos tem o meu país, o Brasil, o privilégio de abrir o Debate Geral da Organização das Nações Unidas.

É com trêmula emoção que exerço essa prerrogativa.

Pesam-me graves problemas, responsabilidades imensas.

Recorro a versos do maior poeta de minha terra, para definir minha comoção. A poesia não é incômoda nem anacrônica no cenário dos grandes debates.

"Que sonho raro
será mais puro e belo
e mais profundo
do que esta vivia máquina do mundo?"

É com esse *sentimento de mundo* que falo em nome de uma das maiores nações do globo, complexa e pujante sociedade, a oitava economia do Ocidente, país de contrastes e de grandezas: o Brasil dos vários brasis, em que a opulência e a pobreza, o árido e o fértil, a seca e a inundação fazem uma geografia de amostragens opostas, abrigando num vasto continente um povo unificado que soube construir uma democracia racial e uma unidade de cultura que é a força invencível do seu destino.

Homem simples, nasci e vivi numa das regiões mais castigadas da Terra, o populoso e pobre Nordeste Brasileiro.

Percorro há trinta anos uma carreira política, mas foi no bojo de uma tragédia e espanto, de forma abrupta e inesperada, que assumi a chefia da Nação.

Presidente da República, orgulho-me de ser um escritor em que o gosto da palavra não confinou o espírito na expressão da obra estética. Dela fiz um elemento de identificação profunda com o povo, para vivenciar os anseios do homem e da sociedade.

A literatura e a política são vertentes a obrigar uma visão social e humanista do universo. Não posso conceber a busca das conquistas materiais sem um substrato do espírito que

possa dar à aventura humana a dimensão das coisas eternas.

Tenho fé, e malsinado o homem que tiver vergonha de pensar na Terra sem a companhia de Deus.

O Brasil acaba de sair de uma longa noite. Não tem olhos vermelhos de pesadelo. Traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade. Quem é prisioneiro do passado não enxerga o futuro. Moisés não ficou de costas para a Terra da Promissão.

O instrumento de nossa viagem do autoritarismo para a democracia foi a capacidade de conciliar e de entender, sem violência e sem traumatismo.

Nossa determinação, coragem e resignação foram tão fortes que suportamos a perda de nosso herói, Tancredo Neves, na noite em que clareavam os nossos céus em festa os fogos da vitória. O nosso sofrimento foi transformado em força e obstinação para fazer do seu sonho o nosso sonho, e não nos dispersarmos.

Mais forte do que a morte foram os valores da mudança. Estes valores projetamos no campo das classes sociais, abolindo distâncias e barreiras, numa patriótica convivência de todas as correntes de idéias, na busca do ideal efetivo de justiça, de conciliação e da consolidação institucional do poder civil.

Consideramos que a visão do social é a própria seiva do liberalismo moderno: a liber*dade que se ocupa com as condições reais de vida, com a realização completa da felicida*de individual, com a universalidade das franquias e do direito de ser livre.

Estou nesta tribuna para homenagear as Nações Unidas, no seu aniversário de 40 anos. O Brasil esteve no seu nascimento, está agora, estará no futuro, para defender o espírito da Organização. Esse espírito não é servir como arma dos fortes, mas como a voz dos fracos. Dos que não têm exércitos, nem arsenais, nem veto a impor ou a anular decisões.

Estou aqui para dizer que o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação de presença. Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional. E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações. Uma política externa independente dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social.

Não seremos prisioneiros de grandes potências nem escravos de pequenos conflitos.

Há quarenta anos, nossos fundadores estabeleceram, sobre os estertores da guerra e as ruínas da opressão, os fundamentos do edifício da paz, o concerto das nações e a ilimitada cooperação entre os povos. As potências da Terra e os países emergentes foram convo*cados a liquidar a exploração colonial. Proclamaram ao universo* o valor dos *princípios* democráticos de igualdade e justiça. Condenaram o racismo e a intolerância. Legitimaram o direito universal à saúde, ao bem-estar e à educação. Reafirmaram a dignidade do trabalho e o poder aprimorado da cultura.

Hoje, tendo vivido sem guerra generalizada o dobro do tempo que a Humanidade viveu entre um e outro conflito mundial, podemos dizer que o papel da ONU nem sempre foi reconhecido; seu desempenho quase nunca foi suficiente. Porém sua ação, longe de ter sido inútil, foi, é e continuará a ser necessária.

Os seus fundadores estavam certos!

Senhor Presidente,

Em nome do Brasil, saúdo Vossa Excelência por sua expressiva eleição para a Presidência da Quadragésima Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidades. Congratulo-me com os representantes dos Estados-membros aqui reunidos, que comemoram quatro décadas na vida ativa desta egrégia Organização. Dirijo meus sinceros cumprimentos ao Senhor Secretário-Geral, Embaixador Javier Pérez de Cuéllar, de cujo talento e experiência diplomática

nós os latino-americanos tanto nos orgulhamos.

Senhor Presidente,

É natural que minha primeira abordagem seja a América Latina. América Latina cujo esforço extraordinário de criar uma orgem democrática é o mais supreendente e comovedor fato político ocorrido nestes anos, e que passa indiferente aos olhos descuidados do centro do poder mundial. Poucos examinam o amadurecimento institucional da região, o drama e a conquista. Sem ajuda e envolvimentos, temperados apenas com a força de convicções, enfrentamos a ameaça da tentação totalitária e a ganância dos que só vêem com os olhos da exploração. Saímos sincronizados num movimento solidário, para a floração de instituições livres. Optamos, como um todo, em caráter irreversível, pelo trimônio: sociedade aberta, instituições livres, economia dinâmica. É com base nessa tríplice definição democrática que exercitaremos o diálogo, procuraremos ser a ponte entre o Oriente e o Ocidente, o Norte e o Sul, velhas e novas culturas, regimes e ideologias.

Gandhi, o Mahatma; disse que a verdadeira missão do homem da lei é lançar uma ponte sobre o abismo que separa os adversários. A ONU é a Lei; nós somos homens dessa lei.

Há ventos novos em nosso Continente, que revigoram a nossa tradição democrática refletida em compromissos que antecedem a criação da ONU.

Assim é que somos paladinos do princípio da autodeterminação dos povos e do dever de não-intervenção, da solução pacífica de controvérsias, da distensão nas relações Leste-Oeste, refratários ao antagonismo agudo da política de blocos, defensores do primado da negociação sobre as perigosas demonstrações de força.

Com espírito democrático militamos, há tantos anos, pelo desarmamento e recusamos, por precária, violenta e irracional, a idéia de uma paz sustentada pelo equilíbrio dos arsenais atômicos.

O Brasil acredita que não há tergiversação possível face a esses ideais, nem qualquer concessão que admita sua suspensão, em qualquer nível, em nome do que quer que seja!

E é também por fidelidade ao credo universalista da democracia que somos anti-racistas. Profunda, entranhada e intransigentemente anti-racistas.

O Brasil, senhores, é um grande país mestiço que se orgulha de sua identidade. Várias das mais alta expressões criadoras da nossa cultura provieram da mescla racial, da mútua fertilização das etnias. A maior e mais completa sensibilidade literária que produzimos até hoje — Machado de Assis — era um mestiço, como mestiço foram, nas artes plásticas, o grande escultor barroco, Aleijadinho, e, na música, o universal Villa-Lobos. Recordo o quanto o Brasil deve, na sua cultura popular, ao gênio negro e ao espírito ameríndio.

No Brasil, a discriminação racial não é só ilegítima — é ilegal, é crime previsto nas leis penais. Por isso nos repugna a recrudescência do conflito racial ditado pela intolerância racista, ou a persistência de configurações coloniais. Reitero solenemente nossa total condenação do *apartheid* e nosso apoio sem reservas à emancipação imediata da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas.

Não concebemos que a ONU comemore sua idade da razão sem uma ofensiva em regra contra todos os resíduos do racismo na Terra.

Como Presidente do meu país, renovei há poucas semanas a proibição de exportar petróleo e derivados, armas e munições, licenças e patentes para a África do Sul, bem como suspendi as atividades de intercâmbio cultural, artístico ou desportivo com o Governo de Pretória.

O racismo é contra a humanidade e contra o futuro.

O racismo, um colonialismo diferente, amoral e perverso, não pode manchar a página de ouro da descolonização.

Mais do que as hecatombes dos conflitos mundiais, mais do que o confronto estéril

da Guerra Fria, a descolonização ficará como a grande contribuição do século XX à História da Humanidade.

O êxito da descolonização foi fruto de uma vontade internacional. Esse caminho, a busca de soluções consenduais, há de permitir superar a frustração que hoje sentimos diante dos desafios da corrida armamentista, da multiplicação de tensões e conflitos.

Senhor Presidente,

Os direitos humanos adquirem uma dimensão fundamental, estreitamente ligada à própria prática da convivência e do pluralismo.

O mundo que os idealizadores da Liga das Nações não puderam ver nascer, e cuja edificação ainda esperamos, é um mundo de respeito aos direitos da pessoa humana, que as Nações Unidas procuram promover através dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo homem na História contemporânea. E ele nasceu no berço das Nações Unidas.

Com orgulho e confiança, trago a esta Assembléia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana.

Nessa tarefa, destaco a promoção dos direitos da mulher, que no Brasil acaba de ganhar impulso com a criação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher. A decisiva participação da mulher na transformação por que passa a sociedade brasileira articula-se, em nível mundial, com o extraordinário movimento de afirmação feminina, cujo impacto vem renovando em profundidade as relações humanas deste fim de século.

Estamos numa encruzilhada das muitas que marcaram estes 40 anos de existência da ONU. Os povos percebem que as concessões feitas às realidades do poder são uma avenida de uma só mão. Apenas a vontade conjunta da maioria pode recompor, numa atitude nova, o panorama emoliente criado pela confrontação e pelos mecanismo do poder.

Senhor Presidente, Senhores Delegados,

"Nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas, O mundo possui outros pontos cardeais", dizia, há 22 anos, o Embaixador Araújo Castro, representante do Brasil nesta Assembléia-Geral. O Brasil reconhece nas relações internacionais muitos aspectos negativos, mas procura perceber o mundo de uma perspectiva rica e multifacetada.

Exploremos este tempo para a cooperação e a ciência; nele, as naturais diferenças não são emprecilho para a convivência. Os espaços celestes sempre foram a imagem mais pura da paz. Preservemos os infinitos céus como fronteira que as armas não devem violar.

Os brasileiros acreditam em valores como o respeito à individualidade de cada país e a responsabilidade solidária perante os impasses e dilemas deste fim de século.

Vemos com aflição que inúmeros conflitos afetam países em desenvolvimento, paralisando esforços de progresso. Esses conflitos agravam as difíceis condições criadas pela persistência de uma ordem internacional injusta e colocam mais distante o ideal de paz e segurança. A transferência, para o cenário de muitos desses conflitos, de temas do choque Leste/Oeste agrega um elemento poderoso de dilaceração e mascara suas verdadeiras causas.

Temos exemplos à nossa volta.

O Brasil junta-se aos demais países latino-americanos para proclamar a necessidade urgente de uma solução política, duradoura e estável, para os embates que rasgam a América Central.

Por essa razão, devota o Brasil todo o seu apoio à iniciativa de Contadora, que traduz o sentimento da América Latina na busca de uma solução que preserve a paz e o entendimento no Continente e corresponda à vontade dos povos centro-americanos.

Meu governo juntou-se a três países irmãos na criação do Grupo de Apoio a Contadora, para traduzir em iniciativas concretas o amplo respaldo que Contadora vem recebendo.

O caráter político e profundamente ético de Contadora é a resposta latino-americana às teses da confrontação; é um amparo ao diálogo onde existe radicalização, é um convite à negociação onde existe a ameaça do uso de força; e é uma vigorosa defesa da autodeterminação e da não-ingerência contra as tentativas de internacionalização do conflito.

O Brasil sente-se ligado por laços de grande amizade a todos os povos do Oriente Médio. A sociedade brasileira consterna-se com o clima desolador do Líbano e reconhece o direito de todos os povos do Oriente Médio, inclusive Israel, de viver em paz, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas. Deseja ver concretizada a criação de um Estado nacional palestino, aspiração deste sofrido e grande povo, a evacuação dos territórios árabes ocupados e o acatamento das Resoluções das Nações Unidas sobre a região.

Ligado ao Irã e ao Iraque por laços de amizade e cooperação crescente, o Brasil exorta esses dois países a encaminharem suas divergências pela via pacífica e negociada.

Preocupam-nos o Afeganistão e o Campuchéia. Não haverá fim para a violência nesses países enquanto persistir a presença de tropas estrangeiras e não forem reconhecidos expressamente os direitos de seus povos à livre manifestação de sua vontade.

É nosso dever ainda exigir visão e postura construtivas sobre a questão das Malvinas. Desde 1833 o Brasil apóia a justa reivindicação argentina da soberania sobre as Ilhas Malvinas encarecendo uma solução negociada como única forma de resolver o problema.

O Brasil fará todos os esforços que estiverem a seu alcance para preservar o Atlântico Sul como área de paz, afastada da corrida armamentista, da presença de armas nucleares e de qualquer forma de confronto oriunda de outras regiões.

Firmemente empenhado no esforço de proscrever as armas nucleares do Continente, o Brasil assinou e ratificou o Tratado de Tlatelolco, cujo objetivo pioneiro foi transformar a América Latina na primeira zona desnuclearizada em território Habitado pelo Homem. A desnuclearização da América Latina deve ser o primeiro passo de um novo impulso para deter a acumulação vertical e horizontal das armas nucleares, liberando-se o milhão e meio de dólares desperdiçados cada minuto pela corrida armamentista para o combate à fome, à doença, à ignorância e à miséria.

A maratona armamentista é uma síndrome do mal que ameaça a lucidez, um hiato negro da consciência humana.

Vivemos uma nova Revolução Científica que, a cada momento, transforma o mundo sob nossos olhos. Dominar os avanços que se sucedem vertiginosamente nos setores de ponta da ciência e da tecnologia passou a ser questão vital de sobrevivência. No plano de trabalho a que a ONU deve dedicar seus próximos anos, temos de inserir uma estratégia para que o mundo não se fragmente em blocos tecnológicos fechados, mas coloque o conhecimento técnico e científico a serviço das necessidades básicas de todos os homens.

Senhor Presidente,

Estes são os problemas visíveis. Mas há um outro, maior, que permeia as relações internacionais e que insidiosamente ameaça a todos, pobres e ricos. Os pobres, pela desestabilização; os ricos, pela insegurança; e todos pelo desmoronamento, se a nossa postura for de imobilidade.

Desejo falar do problema econômico, que concentra sua virulência no Terceiro Mundo, em particular na América Latina.

Esmagados sob o peso de enorme dívida externa, vivem os países da região um quadro

de graves dificuldades, cujas repercussões internas se traduzem em recessão, desemprego, inflação, aumento da miséria e violência. Apanhados por uma conjugação viciosa de fatores econômicos — alta dos juros internacionais, queda dos preços dos produtos primários e seletividade de mercados nos países desenvolvidos — enfrentamos uma crise só comparável à que atingiu as economias de mercado no início dos anos trinta.

A carga da dívida externa impõe uma política econômica voltada para obtenção de saldos comerciais destinados ao pagamento dos juros. Os organismos internacionais propõem políticas de ajustamentos inadequados. Essa rota conduz à recessão, ao desemprego e à renúncia da capacidade de crescer. Essa política debilita as lideranças civis, torna explosiva a crise social, ameaça as instituições, compromete a ordem e, conseqüentemente, é uma ameaça às estruturas democráticas. Para aumentar nossas dificuldades, os mercados dos países desenvolvidos fecham-se às nossas exportações. Multiplicam-se as barreiras protecionistas e somos injustamente acusados de práticas desleais de comércio.

Confunde-se mesmo o protecionismo com que se procura cercar setores obsoletos dos países desenvolvidos com o legítimo direito dos países em desenvolvimento de criarem condições propícias e transitórias para a instalação de indústrias nascentes que absorvam tecnologias modernas indispensáveis à sustentação do nosso crescimento, exercendo, assim, a nossa soberania e independência.

E o paradoxo é que todo nosso esforço se faz justamente, para transferir divisas para os mesmos centros que nos atacam e discriminam. Vivemos assim entre a ameaça do protecionismo e o fantasma da inadimplência.

Fazemos um esforço extraordinário para competir. Nossas empresas exportam com escassos lucros e nossa mão-de-obra recebe baixa renumeração. É triste confessar que o nosso salário mínimo é de 50 dólares mensais.

Para completar o quadro de nossas dificuldades, temos a obrigação de manter uma balança comercial superavitária para pagar, em quatro anos, juros de cerca de 50 bilhões de dólares.

Esta é a situação de um país que tem potencialidades, uma pauta diversificada de exportações que vai de produtos primários a derivados de petróleo, produtos industrializados, máquinas e até aviões. Podemos avaliar o impacto destes fatores em outros países sem as nossas condições.

Nossa tradição é cumprir os compromissos externos. Mas temos o dever de alertar o mundo de que o quadro existente tem que ser reestudado. Necessita de outro ordenamento. Porque é injusto. E tudo o que leva o germe da injustiça, do absurdo, não sobrevive.

O Brasil não deseja fazer da dívida uma questão ideológica, não deseja que ela se transforme num tema de confrontação Norte/Sul, Leste/Oeste. O Brasil é um país de arraigados ideais cristãos e ocidentais. Nós acreditamos que em qualquer lugar do mundo em que a liberdade de iniciativa entrou em colapso, a liberdade desapareceu. Assim, não nos move, ao denunciar esta ordem, qualquer motivação política. Desejamos única e exclusivamente defender os nossos mais sagrados interesses. E esse dever nós o cumpriremos, exortando a comunidade internacional a procurar conosco a solução. E essa solução não pode ser exclusivamente a das leis de mercado.

Senhor Presidente,

Ao final da Segunda Guerra Mundial, as potências vitoriosas tiveram a compreensão de que era essencial à paz a criação de um reordenamento internacional disciplinado, que regulasse as relações econômicas e financeiras entre as Nações.

Fundamental para a instituição dessa ordem econômica foi a percepção de que a reconstrução da Europa era indispensável para a estabilidade e para a própria segurança internacional. O êxito do programa de reconstrução da Europa demonstra a capacidade de realiza-

ção dos projetos de cooperação entre as nações, quando concebidos com uma visão ampla de reciprocidade dos interesses e uma consciência clara da ligação entre os problemas políticos e os econômicos.

Vivemos hoje uma situação que reclama, novamente, visão criativa e renovadora. Os pilares da ordem vigente encontram-se desgastados e obsoletos. É necessário que se discutam medidas concretas para adequar a ordem econômica internacional às realidades de hoje.

Depois da prosperidade, quando veio a recessão, passou a reinar mais a serva predatória de Hobbes do que a fecunda anarquia harmoniosa de Adam Smith.

O endividamento da América Latina não é mais um problema de caráter regional, tal o seu impacto na estabilidade dos mecanismos financeiros do mundo ocidental. A consciência *desse problema levou à formação do Consenso de Cartagena, manifestação solidaria* dos países latinno-americanos mais afetados pelo problema da dívida externa, em busca de uma solução pela via do diálogo e do entendimento.

É imperioso, do ponto de vista latino-americano, que a crise do envidamento seja negociada em sua dimensão política. Agora, como há quarenta anos, é preciso que os Governos dos países credores conscientizem-se da ocorrência de uma situação excepcional, cuja solução transcende a simples ação das forças econômicas.

Ao conclamar os líderes das nações industrializadas a uma ação política concentrada para solucionar o problema dos débitos externos, faço-o com a serenidade de um país que não tem medido esforços para cumprir com rigor seus compromissos internacionais.

Temos feito um esforço gigantesco. Mas, mesmo a persistir nossa trajetória atual de crescimento, somente em 1990 teremos recuperado a renda per capita que já havíamos alcançado em 1980.

Nosso povo chegou ao limite do suportável. É impossível solicitar sacrifícios adicionais de uma população depauperada como a nossa. Ao contrário, temos que garantir aos brasileiros que as oportunidades de emprego estarão aumentando nos próximos anos.

Nossa vulnerabilidade à elevação das taxas de juros internacionais é tão alta que todo o resultado acumulado vai desmoronar se taxas escorchantes voltarem a ser praticadas.

Maiores serão as dificuldades para formamos uma sociedade liberal e pluralista, se não mantivermos e ampliarmos nossos contatos com o exterior. A crise da dívida externa, no entanto, vem forçando nossa economia a um processo de isolamento e de autarquia, a traduzir-se em possibilidades mínimas de importação e em ligações débeis e insatisfatórias com o mercado financeiro internacional. Não desejamos o isolamento e a autarquia, temos o direito de esperar de nossos parceiros internacionais formas equitativas e justas de cooperação, que aceitem democraticamente uma partilha concreta de responsabilidades. Não podemos ficar apenas na retórica do ajustamento da economia, supondo que o sacrifício é tudo que deve fazer um devedor do Terceiro Mundo para equacionar suas contas externas. Esta visão estreita esquece estarmos tratando de populações que têm direito a um padrão sério de sobrevivência e de países com legítimas aspirações nacionais. Ou conscientizamo-nos de *que a solução da dívida externa é uma tafera conjunta de credores e devedores, ou arriscamo-nos* a atear fogo no barril de pólvora que ameaça o Continente.

Esse quadro justifica o caldeirão social da América Latina, indefesa diante das seduções messiânicas e demagógicas, do canto das ideologias totalitárias e presa a uma injusta situação, fruto de erros acumulados no passado.

É um milagre que o clarão que ilumina a América Latina, neste instante, seja o facho da liberdade e da democracia e não o da convulsão.

A posição do Brasil esta tomada. A dívida não nos leva à dúvida. Optamos por crescer sem recessão, sem nos submetermos a ajustamentos que signifiquem renúncia ao desenvolvimento.

O Brasil não pagará a dívida externa nem com a recessão, nem com o desemprego, nem com a fome. Temos consciência de que, a pagar essa conta, com estes altos custos sociais e econômicos, teríamos em seguida de abdicar da liberdade, porque o débito pago com miséria é conta paga com a democracia.

Assim, desejo afirmar com toda a seriedade e firmeza: não há solução fora de uma reestruturação profunda das estruturas econômicas internacionais.

Por último, Senhor Presidente, devo falar da paz, o ideal maior do homem.

Mas, o que é a paz?

Será somente a ausência da guerra, da guerra entre as nações, da guerra entre os homens? Ou a paz é algo mais transcendental que significa a libertação do homem de todas as formas de violência, de todos os seus conflitos?

Acredito que deva ser um estado de espírito interior projetado pelo homem como uma conduta para todas as nações. Mas realisticamente sabemos que passarão muitas gerações, antes dessa viagem chegar a esse porto.

É diferente a realidade que nos sustenta. A matéria de nosso trabalho é a dura paisagem de nosso tempo: da violência, dos egoísmos, da retaliação, da dependência, do atraso, da servidão, da guerra nuclear, das doenças da fome, do desnível cultural, dos atentados ecológicos, da poluição, do terrorismo, da ganância, da exploração.

A paz de hoje ainda não é paz, é a dissimulação da guerra. O primeiro caminho da paz é a liberdade. E a organização política da liberdade é a democracia. Os povos livres não se guerreiam; não haverá guerra entre povos democráticos que decidem do seu próprio destino sem a submissão a autoritarismos pessoais e a fanatismos ideológicos.

Guerra e democracia, guerra e liberdade são termos incompatíveis. Clausewitz assinalou que só existiria guerra quando existissem estados soberanos. Da mesma forma, podemos afirmar que prevalecem as soluções pacíficas e consensuais quando existem nações livres e democraticamente desenvolvidas, instituições permanentes, poderes funcionando, povo decidindo. Assim, a melhor maneira da ONU trabalhar pela paz é trabalhar pela democracia. Nós do Brasil temos esse exemplo. Saímos do conflito pela democracia. No dia em que o povo sentiu que ele decidia, não decidiu pela violência. Decidiu pelo diálogo, pela negociação.

Estamos chegando ao fim do século. A tarefa das Nações unidas tem sido a de administrar conflitos circunstanciais. É hora de reagirmos com vigor a esse papel residual, restituindo à Organização as prerrogativas e direitos que decorrem da responsabilidade solidária de todos os povos em matéria de paz e segurança. A prioridade da quinta década de vida da ONU ser um programa de revitalização com os seguintes objetivos:

— Contribuir para superar as tensões da renovada confrontação bipolar entre os dois blocos de Poder;

— Criar uma nova ordem econômica inspirada no desenvolvimento e na justiça social;

— Explorar todo o potencial de negociação da Organização para encaminhar soluções aos conflitos regionais que se multiplicam no Terceiro Mundo;

— Recuperar uma função central nas negociações para a redução, controle e eliminação de armamentos, com ênfase nos de maior poder destrutivo.

Mas a liberdade não se esgota no exercício de um bem político. No bem-estar de cada um de nós está embutida uma grande dívida social, uma dívida moral com todas as populações pobres do mundo inteiro que participam do gênero humano a quem chamamos de irmãos, mas que tratamos como se não o fossem.

O sentido da liberdade, para o homem contenporâneio, não é somente a ausência de coerção ou de interferência. É a perspectiva de uma vida feliz, para si e para os seus. Daí a concepção de liberdade que se preocupa concretamente com as condições reais da vida livre e se esmera em promover a mais ampla igualdade de oportunidades. O homem moderno é

alguém que vivencia no presente o sonho de Jefferson; a procura, pessoal de coletiva, da felicidade.

A equalização de oportunidades é o alimento da liberdade social, para que o mercado sirva aos homens em vez de os homens serem servos do mercado. Sem diversidade de valores e múltiplas formas de vida não viceja a liberdade, que se estiola no privilégio e se afoga na opressão.

Senhor Presidente,

Churchill e Roosevelt, em Hyde Park, pouco antes da criação da ONU, tiveram um diálogo. Perguntou Roosevelt como a paz poderia ser assegurada. Respondeu Churchill:

— Com a aliança anglo-americana.

Respondeu Roosevelt

— Não. É com a melhoria das condições de vida em todo o mundo.

Para que haja paz, repito, tem de haver democracia e liberdade. Liberdade contra a fome.

O mundo não pode ter paz enquanto existir uma boca faminta em qualquer lugar da Terra, uma criança morrendo sem leite, um ser humano agonizando pela falta de pão. O século que virá será o século da socialização dos alimentos. A imagem da Máter Dolorosa dos desertos africanos nos humilha. Os alimentos não podem continuar sendo apenas mercadorias especulativas das bolsas. A ciência e a técnica estão aí, através da engenharia genética, anunciando uma nova era de abundância. A humanidade, que foi capaz de romper as barreiras da Terra e partir para as estrelas longínquas, não pode ser incapaz de extirpar a fome. O que se necessita é de uma vontade mundial, é de uma decisão sem vetos. É urgente um plano de paz pela extinção da fome.

O Brasil, que vive o paradoxo de ser grande produtor de alimentos, enquanto luta para eliminar de seu território os bolsões de fome, está disposto a participar com entusiasmo de um esforço de mobilização da comunidade internacional para eliminar esse flagelo antes do fim do século. Esse desafio poderá ser a oportunidade para que a ONU e suas agências superem o descrédito do multilateralismo, demonstrando sua eficácia e validade.

Para isso, o Homem tem que ter uma visão humanista da política, sernão ele só enxergará e só semeará mísseis e ogivas nucleares.

A conquista dos mares deu ao homem o humanismo renacentista.

A conquista do cosmo amplia nossa vista para uma solidão infinita. O mundo ficou maior e menor. Temos de ser solidários nesta viagem em que todos os homens estão condenados à grande sedução da vida. O novo humanismo deve estar centrado na solidariedade e na paz. A paz só existe com a liberdade; a liberdade, com a democracia; e a democraia, quando olharmos pelos secregados, pelos famintos, pelos desempregados. Quando amarmos, nas nações pobres, as regiões mais pobres; nas nações ricas, os homens pobres; nas nações mais pobres, os mais pobres homens.

Há quarenta anos trabalhávamos sobre os escombros claros de uma guerra; hoje devemos trabalhar para evitar os escombros da guerra anônima que é a fome.

A miséria é negação da vida.

Esta a grande missão do homem: transformar a vida, transformando o mundo. Estamos avistando o século XXI.

Olhemos os novos tempos com olhos de amor à natureza, com olhos de caçador de sonhos.

Tenhamos a coragem de proclamar: liberdade e paz são o fim da miséria, da fome.

G — VISITA DO PRESIDENTE DA ARGENTINA: "DECLARAÇÃO DE IGUAÇU"

A convite do Presidente José Sarney, o Presidente da Argentina Raul Alfonsin visitou o Brasil durante dois dias, (28 e 29 de novembro de 1985), inaugurou a "Ponte Presidente Tancredo Neves" que liga os dois países entre a cidade argentina de Puerto Iguazu e Foz do Iguaçu e manteve entendimentos da maior importância sobre assuntos bilaterais, regionais e de âmbito mundial. Os Presidentes estavam acompanhados dos respectivos Ministros das Relações Exteriores (Olavo Setubal e Dante Caputa) e da Fazenda (Dilson Funaro e Juan Surrouslle).

Ao encerrar o encontro, os dois Presidentes assinaram a *"Declaração de Iguaçu"* cujo texto é o seguinte:

"O presidente da República Federativa do Brasil, José Sarney e o presidente da República Argentina, Raúl Ricardo Alfonsin, procederam à inauguração solene, em 29 de novembro de 1985, da ponte internacional que liga a cidade de Porto Meira, Brasil, à de Puerto Iguazu, República Argentina.

"2. Conforme anunciado oportunamente, os governos brasileiro e argentino acordaram dar ao empreendimento conjunto o nome de Ponte Presidente Tancredo Neves, como homenagem ao falecido estadista brasileiro e em reconhecimento à sua trajetória política, imbuída de valores democráticos, de solidariedade e de cooperação latino-americana.

"3. Na oportunidade, os chefes de Estado realizaram um encontro de trabalho em Puerto Iguazu, Argentina, e Foz do Iguaçu, Brasil, e mantiveram conversações sobre temas de interesse comum, que se estenderam até o dia 30 de novembro.

"4. Durante suas conversações, que transcorreram dentro de uma atmosfera de alta cordialidade e simpatia, os presidentes do Brasil e da Argentina congratularam-se pela inauguração da Ponte Presidente Tancredo Neves e ressaltaram seu expressivo significado como elo de união real e simbólico entre as duas nações. Realçaram também sua importância para o desenvolvimento da região, conferindo forma concreta aos legítimos anseios das populações de ambos os lados da fronteira.

"5. Sublinharam, em especial, o fato de ser esta a primeira obra do gênero construída entre o Brasil e a Argentina desde a inauguração, em 1947, da ponte internacional entre as cidades de Uruguaiana e Paso de los Libres. Nesse sentido, a Ponte Presidente Tancredo Neves representa um marco significativo no processo de integração física entre os dois países, constituindo mais um testemunho da capacidade de cooperação bilateral.

"6. Os chefes de Estado coincidiram em salientar o elevado grau de diversificação, aprofundamento e fluidez alcançados nas relações brasileiro-argentinas, que fortalece a per-

manente disposição dos dois povos de estreitarem de forma crescente seus laços de amizade e solidariedade.

"7. Os presidentes coincidiram na análise das dificuldades atravessadas pela economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de divisas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento.

"8. Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos de políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos governos para a revitalização das políticas de cooperação e integração entre as nações latino-americanas.

"9. Ao examinarem o problema da dívida externa, os dois presidentes consideraram que a evolução das posições nessa matéria veio confirmar o acerto e a oportunidade do enfoque conceitual formulado pelo consenso de Cartagena, em junho de 1984. Constataram uma crescente conscientização, por parte dos dirigentes dos países industrializados e da comunidade financeira internacional, acerca da gravidade da situação gerada pela dívida externa da América Latina. Manifestaram, ademais, sua grande satisfação com o fato de que as idéias centrais de Cartagena —a exigência de crescimento da economia dos países devedores, a necessidade de alívio do peso do serviço da dívida e a co-responsabilidade de devedores e credores— estejam começando a ser compreendidas e expressaram seu desejo de que sirvam de base para novas iniciativas tendentes a solucionar o problema. Os dois presidentes expressaram sua confiança em que, a partir dessas premissas fundamentais, os países integrantes do consenso de Cartagena continuarão a explorar todas as possibilidades dessa nova perspectiva de diálogo a fim de encontrar soluções duradouras, que permitam a seus governantes se dedicarem à tarefa primordial de assegurar o bem-estar e o desenvolvimento de seus povos, consolidando o processo democrático da América Latina.

"10. Sublinharam o empenho dos seus países na revitalização do sistema interamericano e expressaram a disposição comum de contribuir decididamente para a dinamização da Organização dos Estados Americanos e para o fortalecimento dos princípios que regem as relações hemisféricas.

"11. Assinalaram a especial importância do Atlântico Sul para os povos sul-americanos e africanos e expressaram sua firme oposição a qualquer tentativa de transferir para a região, que devee ser preservada como zona de paz e cooperação, tensões Leste-Oeste, em particular através de medidas de militarização.

"12. Reafirmaram o pleno respaldo de seus governos às gestões do grupo de Contadora, que consideram a melhor resposta para alcançar uma solução adequada para a crise centro americana, contemplando justa e equitativamente os interesses de todos os países da região. Nesse quadro, sendo os governos do Brasil e da Argentina, juntamente com os do Peru e do Uruguai, membros do grupo de apoio a Contadora, manifestaram sua satisfação ao comprovar que os mecanismos de intercâmbio sistemático de informação, consulta e ação diplomática, previstos pelos chanceleres dos grupos de Contadora e de apoio, na reunião de agosto último, em Cartagena, funcionaram eficazmente.

"13. Ao examinarem a cooperação desenvolvida no âmbito da Bacia do Prata, manifestaram a vontade política das duas nações de impulsionar ações bilaterais e multilaterais destinadas ao cumprimento dos objetivos do Tratado de Brasília, com renovado dinamismo e em bases pragmáticas.

"14. A respeito da questão das ilhas Malvinas, o presidente Sarney reiterou o histórico

apoio do Brasil aos direitos de soberania argentina sobre o arquipélago, sublinhou a importância de uma solução pacífica para a controvérsia e expressou sua confiança em que se reiniciem as conversações entre as partes, nos termos das resoluções pertinentes aprovadas no âmbito da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. O presidente Alfonsin, manifestando sua satisfação por essa posição, externou o reconhecimento de seu governo pela atuação do Brasil em seu caráter de potência protetora dos interesses argentinos junto ao Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte.

"15. Manifestaram sua preocupação com os problemas derivados do uso e tráfico de drogas ilícitas e concordaram em desenvolver esforços conjuntos tanto no plano bilateral quanto no multilateral. Coincidiram também em que este tema deve ser abordado desde de uma perspectiva integral, uma vez que nele estão envolvidos aspectos morais, políticos, econômicos, financeiros, sociais, de fiscalização e de controle, que exigem um esforço conjugado e que a cooperação deve contemplar a prevenção do uso indevido, a repressão do tráfico e a reabilitação dos usuários.

"16. Destacaram que, dentro da tradição de continuidade do relacionamento bilateral, os êxitos recentemente alcançados pelas duas nações em seus respectivos processos de consolidação democrática criaram condições particularmente propícias para o aprimoramento de seus vínculos nos mais diversos setores, assim como para uma colaboração mais íntima e estreita no plano internacional.

"17. Os primeiros mandatários reconheceram que se torna cada vez mais indispensável o freqüente diálogo de alto nível entre os dois governos.

"18. Dentro desse espírito, expressaram sua firme vontade política de acelerar o processo de integração bilateral, em hfarmonia com os esforços dè cooperação e desenvolvimento regional. Expressaram sua firme convicção de que esta tarefa deve ser aprofundada pelos governos com a indispensável participação de todos os setores de suas comunidades nacionnais, aos quais convocaram a unir-se a este esforço, já que lhes cabe também explorar novos caminhos na busca de um espaço econômico regional latino-americano.

"19. Para esse fim, decidiram criar uma comissão mista de alto nível para cooperação e integração econômica bilateral, presidida pelos seus ministros das Relações Exteriores e composta de representantes governamentais e dos setores empresariais dos dois países, para examinar e propor programas, projetos e modalidades de integração econômica.

"20. Esta comissão, que abarcará todos os setores suscetíveis de uma maior integração entre os dois países, será constituída no primeiro trimestre de 1986 e deverá apresentar, até 30 de junho próximo, um relatório aos dois presidentes com as prioridades propostas para lograr uma rápido aprofundamento dos vínculos de cooperação e integração econômica, especialmente no que se refere às áreas de complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento científico-técnico, comércio bilateral e com terceiros mercados.

"21. Por canais diplomáticos, serão acordados a composição, data de constituição, mecanismos, procedimentos e demais pormenores relativos ao seu funcionamento. O mandato da comissão não interferirá nem retardará a cooperação institucional atualmente em vigência nem a que resulte de outras decisões adotadas no presente encontro.

"22. Nos setores de energia, trnasporte e comunicações, os presidentes manifestaram sua intenção de promover a complementação crescente entre os sistemas dos dois países como forma de integração efetiva que gere benefícios mútuos nos planos técnico, econômico, financeiro e comercial para seus respectivos países. Destacaram a necessária participação das indústrias brasileira e argentina e das respectivas empresas estatais neste esforço de integração.

"23. Com a finalidade de continuar com o processo de integração física, bem como

dos sistemas de transportes e comunicações entre seus países, ambos os mandatários resolveram criar, para tanto, no âmbito da comissão de alto nível, uma subcomissão que analisará as conexões viárias e ferroviárias, as pontes, os portos e vias navegáveis, os problemas relativos ao transporte rodoviário, marítimo fluvial e aáreo, assim como os relativos às comunicações, a qual será coordenada pelos secretários-gerais dos Ministérios dos Transportes e das Comunicações do Brasil, e pelos subsecretários de Planejamento e Transporte e o da Secretaria das Comunicações da Argentina, conforme o caso.

"24. Da mesma maneira, para coordenar a realização de projetos conjuntos na área da energia, os dois presidentes decidiram cirar outra subcomissão presidida pelo secretário-geral do Ministério das Minas e Energia do Brasil e pelo subsecretário de Planejamento Energético da Argentina. A referida subcomissão analisará especialmente a viabilidade do fornecimento de gás natural argentino ao Brasil, bem como as possibilidades de complementação nas áreas de prospecção e exploração petrolífera e no comércio bilateral de combustíveis líquidos e gasosos.

"25. Na área da energia hidrelétrica, os presidentes manifestaram sua decisão de levar adiante, de forma conjunta, o aproveitamento hidrelétrico binacional de Garabi, tendo como base um cronograma que garanta a conclusão do projeto básico e da documentação pertinente nos próximos doze meses. Nessas condições, poder-se-á considerar sua entrada em serviço, conforme os planos de aparelhamento dos dois países, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2000, sujeita à evolução e coordenação dos respectivos sistemas elétricos nacionais.

"26. Nesse setor ambos os mandatários manifestaram seu beneplácito pela firme decisão política da Argentina de realizar, associada ao Brasil, as obras de aproveitamento hidrelétrico de Pichipicun-Leufu. Nesse sentido, congratularam-se por se encontrarem encaminhadas as negociações relativas ao convênio de crédito e ao empréstimo oferecidos pelo governo brasileiro, bem como as referentes ao estabelecimento das bases comerciais e jurídicas do contrato entre a Hidronor S.A. e o consórcio brasileiro-argentino.

"27. Atentos à vontade de estabelecer uma maior complementação entre os sistemas elétricos dos dois países, ambos os mandatários expressaram sua satisfação pelo avanço das obras de interconexão que estão sendo realizadas no quadro do convênio oportunamente subscrito, assinalando seu interesse em dar continuidade a esse esforço impulsionando o estabelecimento de novos vínculos.

"28. No âmbito da cooperação científica e tecnológica, ambos os presidentes expressaram sua convicação de que a ciência e a tecnologia desempenham um papel fundamental *no desenvolvimento econômico e social e assinalaram a importância* do acordo básico como quadro adequado para a cooperação bilateral. Sua expressão concreta manifesta-se nos ajustes complementares referentes a florestamento, atividades especiais, agricultura, comunicações e o assinado durante o transcurso deste encontro sobre biotecnologia, assim como no acordo de cooperação existente sobre os usos pacíficos da energia nuclear. Ressaltaram, igualmente, a importância da cooperação técnica entre instituições, que se traduziu em projetos nos campos de virologia, da formação profissional e dos transportes. Neste particular, assinalaram sua satisfação pelas negociações em curso entre os governos com vistas à celebração de um memorandum de entendimentos sobre cooperação nos campos da pesquisa e tecnologia no setor dos transportes.

"29. Com a finalidade de intensificar os esforços no campo da cooperação científica e tecnológica, ambos os mandatários decidiram criar uma subcomissão, no âmbito da comissão de alto nível, que será presidida pelo secretário-geral do Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil e pelo subsecretário de Promoção de Ciência e Técnica da Argentina.

"30. Enfatizaram, em particular, a importância dos acordos formalizados pelos dois

governos em julho e agosto do corrente ano, referentes às iniciativas de expansão e equilíbrio do intercâmbio comercial entre o Brasil e a Argentina a fim de incentivar a cooperação econômica e comercial e diversificar o intercâmbio bilateral; e, com terceiros mercados, ambos os mandatários resolveram criar uma subcomissão de Assuntos Econômicos e Comerciais presidida pelo subsecretário-geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e pelo subsecretário das Relações Internacionais Econômicas do Ministério das Relações Exteriores da Argentina.

"31. Ambos os presidentes se felicitaram, ainda, pela assinatura, a que procederam na mesma data, da "Declaração Conjunta sobre Política Nuclear", que substancia os propósitos pacíficos dos programas de desenvolvimento de seus países no campo nuclear e que se insere nas melhores tradições de cooperação e de paz, que inspiram a América Latina.

"32. Por último, os presidentes, José Sarney e Raúl Ricardo Alfonsín reafirmaram enfaticamente que o processo de democratização que vive o continente deverá conduzir a uma maior aproximação e integração entre os povos da região. Afirmaram, igualmente, que, para os latino-americanos, a democracia deve necessariamente significar paz, liberdade e justiça social; comprometeram-se a não poupar esforços para que convivam neste continente sociedades que privilegiem os princípios de dignidade humana, cooperação, solidariedade, paz e bem-estar. Concluíram assinalando que as relações bilaterais brasileiro-argentinas serão exemplo deste ideário."

DISCURSO DO PRESIDENTE JOSÉ SARNEY

Na inauguração da "Ponte Tancredo Neves", o Presidente José Sarney discursou. Eis alguns trechos do discurso:

"Estamos dando, hoje, outro passo histórico que irá aprimorar o relacionamento Brasil-Argentina. Refiro-me à criação da comissão mista de alto nível para a cooperação e integração econômica. Formada de representantes governamentais e do setor empresarial de ambos os países, a ela caberá examinar e propor programas, projetos e medidas que intensifiquem *a integração e a complementação econômica de nossos países.*"

"Ao mesmo tempo que dinamizamos as áreas tradicionais, decidimos dar, em nossa cooperação, atenção prioritária à biotecnologia, à informática, às tecnologias de ponta essenciais para evitar sermos marginalizados da revolução científica da nossa época. Num desses setores, o da tecnologia do átomo, demonstramos nossa capacidade de, sem desconfianças, preconceitos ou rivalidades, colocar a energia nuclear ao serviço exclusivamente pacífico do desenvolvimento dos nossos povos, através de projetos conjuntos."

"O espírito de solidariedade na América Latina fortaleceu-se com o êxito dos recentes movimentos de redemocratização. Brasileiros e argentinos conduziram suas lutas pela restauração do estado de direito em condições e ritmos próprios. A diversidade de experiências nacionais, dentro de uma unidade básica de aspirações, enriquece a evolução política do continente."

"A consolidação da democracia na América Latina se vê ameaça pelas distorções e *desequilíbrios da economia internacional. Gerando desesperança e frustração*, a *crise* econômica pode comprometer a estabilidade política e social. O regime democrático é desafiado a dar respostas imediatas a problemas de grande complexidade."

"Na América Latina, essa situação levou-nos a adquirir consciência da necessidade de preservarmos, acima de tudo, a democracia, condição indispensável para nos unirmos em torno de soluções eficazes e solidárias para nossos problemas."

"Na consolidação da democracia, da mesma forma que no encaminhamento do problema da dívida, cada país latino-americano há de encontrar fórmulas próprias adequadas a sua

especificidade. Confirmo cada um em nossas próprias forças. Sabemos, contudo, que a solução definitiva só virá quando, em resposta a nosso apelo conjunto, a economia internacional deixar de desfazer, através dos juros ou da deterioração do comércio, o que conseguimos com nosso ajustamento interno."

"Com espírito de participação e responsabilidade, o Brasil, juntamente com a Argentina, tem procurado influir para a eliminação das tensões e conflitos internacionais. Registramos com esperança os sinais recentes de que os líderes das grandes potências procuram consolidar uma nova etapa de diálogo e de negociação, em favor dos objetivos da paz que nos são comuns a todos."

"Com esse mesmo espírito aberto à negociação e às soluções pacíficas, o Brasil e a Argentina juntaram-se a outras nações irmãs da América do Sul para criar o Grupo de Apoio a Contadora e oferecer seus préstimos para secundar as iniciativas de paz na região centro-americana. Realizaremos essa tarefa sempre de acordo com os desejos das partes envolvidas nas negociações e dentro da mais estrita observância dos princípios cardeais da não-ingerência e do respeito à autodeterminação dos povos."

"Dentro dessa mesma linha de irrestrito apego ao Direito e à Justiça, o Brasil apóia desde 1833 a reivindicação argentina de soberania sobre as ilhas Malvinas e continua a exortar a Argentina e a Grã-Bretanha a encontrarem uma solução pacífica e duradoura para o diferendo que as separa. Ao lado de expressiva parcela da comunidade internacional, o Brasil encarece a pronta retomada das negociações entre os dois países e, como nação protetora da Argentina, permanece à disposição das partes para colaborar em sua reaproximação, a partir da discussão do litígio que as separa."

DISCURSO DO PRESIDENTE RAUL AFONSIN

Esta é a íntegra do discurso do presidente da Argentina, Raúl Alfonsín.

"Como presidente da nação Argentina, é uma grande satisfação protagonizar, hoje, a inauguração desta ponte, que vem estreitar ainda mais nossas vinculações.

"Esta obra, simbólico testemunho, define de modo inequívoco nossa vontade de concórdia e amizade com a República Federativa do Brasil, cujas relações meu governo assina a mais alta prioridade.

"E é também com especial emoção que recordamos o nosso querido Tancredo Neves e neste batismo singularmente augural, na medida em que eu pude resumir em seu ideário democrático e latino-americanista uma profissão de fé que hoje irmana de modo promissor e irrevogável a brasileiros e argentinos.

"Ambas as nações participamos hoje de um mesmo credo na liberdade do homem, no pluralismo democrático e na vontade de assentar convivência de nossos povos sobre a base do respeito à lei e da dignidade irrenunciável de cada ser humano.

"Também compartilhamos a comum e legítima aspiração de nossos povos de alcançar níveis de vida dignos, que assegurem a plena vigência da justiça social em nossas nações.

"Essas coincidências essenciais se afiançam e enriquecem em outra comum determinação: a de articular nossos esforços com os dos demais países latino-americanos. E tem sido a conjunção dessa inquebrantável vontade que, nos últimos tempos, temos levado a cabo ações concretas que expressaram com fidelidade aquelas coincidências e aquelas solidárias convicções.

"Senhor presidente,

"Na América Latina enfrentamos hoje uma dolorosa crise diante o endividamento descomunal de nossas economias, as altas taxas de interesse que fazem ainda mais penosa sua carga sobre nossas problemáticas finanças, os preços internacionais decrescentes para nossas

exportações tradicionais e a injusta maré protecionista que se estendeu pelos principais países industrializados.

"Tudo isso tem servido para outorgar um novo dramatismo a nossas opções e para que sejamos ainda mais conscientes de que os latino-americanos necessitamos com peremptória urgência reformular sobre novas bases nossa ação internacional.

"A dimensão dos problemas que se abatem sobre os nossos povos e a similitude de nossas preocupações nos fez consciente de que se tem tornado inadequadas as estratégias ensaiadas no passado e que são ilusórios intentos para procurar de forma isolada a solução de nossos problemas nacionais.

"Não tem estado e nem está em nossa intenção projetar políticas estéreis de enfrentamento, nem tampouco renunciar às nossas obrigações internacionais, mas sim procurarmos chamar a atenção sobre a impraticabilidade dos remédios que nos pretendiam impor e propor, desde uma posição firme, construtiva e de diálogo, a superação de uma crise, da qual, de uma forma ou de outra, somos todos responsáveis e para cuja solução se requerem novos instrumentos e novos métodos.

"Esta batalha pacífica que se joga hoje na América Latina para assegurar a democracia, a liberdade e níveis dignos de vida para nossos povos, sem os quais aquelas não poderão sustentar-se, não poderá levar-se a cabo sem o esforço solidário de países poderosos que dizem também defender esses mesmos valores e essas mesmas convicções.

"Por isso, é importante que junto a esses reclamos de maior justiça e liberdade para a região empenhemos também nossos maiores esforços para a consolidação da paz na América Latina e para evitar que os dilemas produzidos pelos enfrentamentos ideológicos das superpotências ententem desviarmos dos objetivos, esterilizando nossas melhores energias e provocando desgarramentos paralisantes em nossas próprias nações.

"A paz e o fortalecimento da região somente poderão assentar-se mediante a consolidação de sociedades livres e de plena participação política e econômica, únicas capazes de assegurar o esforço duradouro dos povos sobre bases estáveis e previsíveis. Também é indispensável que as democracias demonstrem em seus feitos sua capacidade para promover o desenvolvimento e alcançar níveis de vida dignos para nossas comunidades.

"Porque o crescimento e a equidade social, só possíveis e duradouras através da democracia, são, às vezes, as que outorgam a estas raízes profundas e sólidas.

"Não pretendemos negar as exigências específicas da segurança de nosso continente, porém, cremos que só a liberdade e o bem estar fazem as sociedades fortes e seguras, na medida em que os povos se sentem comprometidos de modo irrevogável com a defesa desses valores e desses sistemas de vida.

"A democracia, o desenvolvimento econômico e social, a paz e a segurança devem ser embutidos nesta nova perspectiva e mediante um esforço solidário de toda a região.

"De outra parte, na atual interdependência do mundo e pela natural gravitação que tem alcançado suas nações, a América Latina necessita ser reconhecida como interlocutora irrenunciável no novo ordenamento das relações internacionais. Não poderá haver uma nova ordem internacional sem a nossa crescente participação, e estamos dispostos a aceitar as responsabilidades que se derivam desta nova situação.

"O mundo tem mudado substancialmente desde o pós-guerra e com ele, todo o repertório de respostas com as que se imaginou então, para o ordenamento internacional. Há novos fatos e realidades que devem ser reconhecidos e articulados com novas fórmulas. As pautas monetárias, econômicas e comerciais, igual aos mecanismos idealizados para organizar as relações internacionais nesses campos tem demonstrado a sua incapacidade para fazer frente às exigências de nossos dias e estão exigindo com peremptório dramatismo soluções igualmente criativas e adequadas às nossas próprias exigências.

"Mas a América Latina não pode nem deve deter-se só nesses reclamos para um tratamento mais justo de seus povos e para que atendam suas legítimas aspirações de bem estar e de dignidade humana, senão a de começar a articular seus empenhos e suas economias desde à perspectiva de um espaço dilatado e comum.

"Teremos recursos, inteligência, coragem e uma semelhante vontade para fazer desta rica geografia latino-americana um contexto integrado, onde projetar nossas afinidades. Necessitamos tão-somente atrevermos a olhar mais além de nosso horizonte imediato e começar a imaginar, como o fizeram em outras latitudes homens visionários e animados de um mesmo fervor comunitário, caminhos concretos para entrelaçar nossos interesses e nossas potencialidades.

"E, quando falamos de geografia, não falamos tão-somente de uma geografia física e econômica. Também pensamos, sobretudo, em afiançar que neste espaço comum latino-americano, uma não menos poderosa geografia espiritual e cultural. Por suas peculiaridades históricas, ao mesmo tempo pelos traços indelegáveis de uma sensiblidade moldada pela geografia e as vicissitudes que lhes tocou protagonizar, os latino-americanos temos ido conformando uma realidade própria e diferenciada dentro da grande família do ocidente, a que temos enriquecido e singularizado com nossas criações e nossas necessárias originalidades.

"E isto não só é válido para a literatura e a arte, mas também para a produção científica e técnica, decisiva para criar um contexto comum de cooperação, que de respostas às vezes inéditas às exigências de nossa diferenciada realidade.

"Daí que esta convocação à unidade e à integração não pode esgotar-se e nem ser entendida como uma tarefa dos governos, mas que deve ser acompanhada por uma dinâmica mobilização de nossos intelectuais, artistas, criadores, cientistas, técnicos, trabalhadores e estudantes, igualmente de nossos empresários, para que possam somar apartes e suas propostas na conformação deste novo e promissor contexto.

"A essa vontade solidária de América Latina e esses empenhos para fazer dela uma área privilegiada para a paz e a concórdia no mundo, devemos corresponder, assim mesmo com similar determinação, com iniciativas que permitam uma maior integração e complementação de nossos esforços bilaterais.

"Se bem que nos últimos anos temos avançado muito para superar paralisantes desencontros e abrir caminho para a cooperação em múltiplos campos, cremos que este é um tempo propício para acrescentar e dilatar essas coincidências e, sobretudo, para soldar mediante fórmulas e ações essa peremptória necessidade de integrar mais nossos povos, nossas economias e nossos elos.

"Não é pequeno o inventário dos resultados alcançados no relacionamento bilateral, no qual merecem lugar destacado os entendimentos no alto Paraná, os progressivos e frutíferos acordos no campo do aproveitamento pacífico da energia nuclear, aos quais somamos hoje um acordo que atribuímos a mais alta relevância, os acordos sobre interconexões elétricas entre ambos os países ao que também daremos um novo e decisivo impulso, o avanço decisivo do projeto de aproveitamento hidrelétrico conjunto sobre o rio Uruguai, esta ponte que hoje inauguramos sobre o rio Iguaçu, que servirá para vincular-nos ainda mais estreitamente, assim como a generosa e digna atitude que o governo do Brasil tem assumido com altivez frente à causa pelas ilhas Malvinas, que com o seu digno respaldo, e das demais nações da região, se transformou em uma causa latino-americana, comprometendo desse modo, e de maneira irrevogável, a gratidão do povo argentino.

"Mas, também é certo que nossa relação comercial não reflita o potencial de nossas economias e as possibilidades de nossos mercados, sobretudo diante da necessidade de ir orientando uma adequada substituição de nossas importações em benefício da região. Tampouco se tem dado até o presente, passos significativos para a complementação e integração

industrial e energética, nem para a implementação de empresas conjuntas a terceiros mercados.

"Por isso assinalamos decisiva importância ao acordo para a participação de uma empresa brasileira em uma significativa obra de aproveitamento hidroelétrico na Argentina, bem como aos estudos que convocamos para a possível construção de um gasoduto entre os dois países.

"Também consideramos determinante a cooperação na área da ciência e da tecnologia onde já estamos colhendo os primeiros e prometedores frutos.

"Estes cenários naturais deverão merecer a atenção preferencial dos governos, porém, esse desafio deverá também comprometer os nossos produtores, científicos, empresários, técnicos e agentes de comércio, sem cujo concurso e imaginação dificilmente poderão concretizar-se essas tarefas pendentes. Em igual medida, uns outros devemos nos acostumar a que essa política de integração, cujos promissores resultados são facilmente percebíveis, exigirá assim mesmo, certos sacrifícios e, em alguns casos, saudáveis modificações nas tendências tradicionais de nosso comércio.

"Sem um adequado equilíbrio de nosso intercâmbio, em que se vejam benefícios recíprocos, dificilmente poderá assegurar-se, não só o crescimento do nosso comércio, mas mesmo a continuidade de uma saudável corrente comercial entre ambos os países.

"Teremos pois, frente a nós, um vasto e estimulante programa de ação a ser desenvolvido pelo Brasil e Argentina, e que desde já convoco, com especial entusiasmo, a colocar decididamente em prática.

"Senhor presidente, hoje o Continente está vivendo com alegria e consolidação de regimes democráticos, e observa, esperançoso, como esses novos alentos para uma maior liberdade e justiça, com base no respeito, na lei e na soberania dos povos, vão ganhando terreno em nossa extensa geografia. Também se há afinação à convicção de que só as formas democráticas permitirão alcançar níveis de desenvolvimento e bem-estar que consultem às aspirações dos nossos povos e que os sistemas democráticos são os únicos capazes de afiançar a paz, durabilidade e credibilidade às políticas dos governos.

"É por isso que celebramos com especial simpatia este encontro, reafirmado por este simbólico testemunho de amizade entre nossas nações, que servirá para fortalecer nossas relações e dar um alento adicional e convocante e já decidida vontade de nossos governos e povos, e outorgar a mais alta prioridade às nossas relações.

"Estou convencido que brasileiros e argentinos teremos entre nós novas responsabilidades históricas, e que, com humildade, com firmeza e com serena confiança de que somos protagonistas irrenunciáveis de uma empresa comum, estamos em condições de contribuir com o melhor de nós mesmos para fazer desta nossa América de promessa, um espaço renovado para a liberdade, para fraternidade e, sobretudo, para a esperança".

IBRI instituto brasileiro de relações internacionais